


MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

**Mykolas RÖMERIS**

VALSTYBĖ IR JOS
KONSTITUCINĖ TEISĖ

Trečia dalis
VALSTYBĖS FORMOS
IR KONSTITUCINIAI REŽIMAI

# UNITARINĖ VALSTYBĖ IR VALSTYBINIAI JUNGINIAI



**Mykolas Römeris**

# UNITARINĖ VALSTYBĖ IR VALSTYBINIAI JUNGINIAI

*Ši profesoriaus Mykolo Römerio studija spausdinama pirmą kartą, iš rankraščio, saugomo Vilniaus universiteto bibliotekos Rankraščių skyriuje, gavus autoriaus dukrų Konstancijos Romerytės, Jadvygos Vitkauskienės ir Žermenos Zakarevičienės sutikimą.*

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

Mykolas Römeris

# VALSTYBĖ
# IR JOS KONSTITUCINĖ TEISĖ

## Trečia dalis
## VALSTYBĖS FORMOS
## IR KONSTITUCINIAI REŽIMAI

# UNITARINĖ VALSTYBĖ
# IR VALSTYBINIAI JUNGINIAI

Vilnius 2008

**UDK 321.6**
**Ro-97**

Įvadą parašė
MINDAUGAS MAKSIMAITIS

Pabaigą parašė
EGIDIJUS JARAŠIŪNAS

Mykolo Romerio universiteto mokslinių-mokomųjų, leidinių aprobavimo spaudai komisija 2008 m. vasario 7 d. posėdyje (protokolas Nr. 2L-2) vadovėlį patvirtino spausdinti



ISBN 978-9955-19-077-6

V

# *APIE MYKOLĄ RÖMERĮ IR JO VEIKALĄ „UNITARINĖ VALSTYBĖ IR VALSTYBINIAI JUNGINIAI“*

*Mindaugas Maksimaitis*

*Profesorius Mykolas Römeris (1880–1945) – neeilinė asmenybė: tai autoritetingas valstybininkas ir visuomenės veikėjas, įsimenantis pedagogas, teisininkas, istorikas ir aistringas publicistas. Jis buvo vienas produktyviausių Vytauto Didžiojo universiteto profesorių, mokslininkas, kurio plunksnai priklausė mokslo darbai, išgarsinę autorių Lietuvoje ir už jos ribų. Profesorių įvertino ir pagerbė Čekoslovakijos mokslo ir meno akademija ir Tarptautinio Prancūzijos revoliucijos institutas paskelbdami jį savo nariu, taip pat Rumunijos Karališkojo administracinės teisės institutas išrinkdamas nariu korespondentu*[1].

*M. Römerio mokslinis palikimas labai įvairus ir gausus – tai daugybė monografijų ir mokslinių straipsnių. Jis nebuvo siauros srities specialistas, o domėjosi ir gerai teoriškai bei praktiškai išmanė įvairias teisės šakas – konstitucinę ir administracinę, baudžiamąją ir civilinę, tarptautinę ir teismo (procesinę) teisę. Prie M. Römerio mokslinio universalumo neabejotinai prisidėjo ne tik platūs jo paties interesai, bet ir jaunystėje dirbtas darbas advokatūroje bei vėliau teisme. Šis universalumas leido jam sėkmingai reikštis ne tik kaip puikiam praktikui, aukštosios mokyklos pedagogui-profesoriui, bet ir kaip mokslininkui. Jis domėjosi ir rašė valstybės ir teisės teorijos bei įvairiais kitų teisės šakų, taip pat istorijos mokslo klausimais.*

*Bet pagrindinė jo mokslinio darbo sritis – konstitucinė teisė. Čia jis buvo ir tebėra laikomas visuotinai pripažintu autoritetu.*

*Aukštąjį teisinį išsilavinimą Rusijoje įgijusio M. Römerio mokslines pažiūras ženkliai paveikė ten vyravusios koncepcijos, ypač vieno psichologinės teisės mokyklos pradininkų ir jo paties profesoriaus Peterburgo imperatoriškoje teisės mokykloje L. Petražickio idėjos. Tačiau kur kas didesnę įtaką jam padarė studijos Paryžiuje, kurių dėka jis gerai susipažino su XIX a. pabaigos – XX a. pradžios Vakarų Europos, pirmiausia Prancūzi-*

[1] Prof. M. Römerio autobiografija // LCVA, f. R-856, ap. 2, b. 734, lap. 159.

*jos, teisės teoretikų darbais. Tarp jų – jo paties profesorius, Paryžiaus Laisvojoje politinių mokslų mokykloje teisės pozityvistas A. Esmeinas, institucionalizmo atstovas M. Hauriou, solidarizmo šalininkas L. Duguit, dualistinės valstybės teorijos propaguotojas G. Jellinekas ir kiti. Pats M. Römeris save laikė prancūzų, t. y. vakarietiškos, mokyklos mokiniu[2].Tačiau nors ir rėmėsi savo pirmtakų idėjomis, su jais daug kur nesutiko, moksle nežengė jų jau išmintais takais. Pats turėdamas savo doktriną ir būdamas originalių pažiūrių M. Römeris atmetė tai, kas, jo manymu, buvo perdėta arba klaidinga. Apskritai M. Römerio pažiūrų originalumas glūdi, galima sakyti, liberalinės doktrinos ir socialinio solidarumo idėjų sintezėje.*

*Vieną M. Römerio tyrinėtų konstitucinės teisės problemų grupę sudaro bendrasis valstybės mokslas. Būtent šiai problematikai buvo skirtas pirmasis teisės srities monografinis jo darbas – „Reprezentacija ir mandatas“, pasirodęs 1926 m. Knyga buvo parašyta tada, kai Lietuvoje visomis savo teigiamomis ir neigiamomis savybėmis reiškėsi kraštutinis parlamentarizmas, M. Römerio įvardytas seimokratija. Politinio tautos atstovavimo klausimai tada buvo ypač svarbūs ir aktualūs ne tik mokslui, bet ir politikai. Turėdamas galvoje didelį specialiosios literatūros lietuvių kalba stygių, autorius šioje monografijoje nesistengė skrupulingai laikytis užsibrėžtų tyrinėjimo ribų, o ėmėsi nagrinėti įvairius konstitucinės teisės teorinius klausimus. Išplėsti nagrinėjamos temos ribas autorių taip pat skatino jo visai mokslinei kūrybai būdingos nuolatinės sistemos, bendresnių sąvokų ir dėsnių paieškos.*

*Po šio veikalo viena po kitos pasirodė dar dvi M. Römerio monografijos „Administracinis teismas“ ir „Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose“, abi skirtos siauresnei, bet ne mažiau aktualiai valstybės mokslo problemai – teisinės valstybės teorijos klausimams.*

*Kita svarbi konstitucinės teisės sritis, kurioje M. Römeris paliko ryškų pėdsaką, buvo konkrečių šalių konstitucinė teisė – tai, ką jis vadino konstitucinės teisės specialiąja dalimi. Studentų padedamas jis išvertė ir sykiu su savo moksliniais komentarais bei naujausia atitinkamos valstybės politine istorija bei konstitucinės raidos apibūdinimu paskelbė tuo metu galiojusių aštuoniolikos šalių konstitucijų tekstus.*

*Ypač reikšmingi M. Römerio darbai, leidžiantys jį laikyti Lietuvos konstitucinės teisės mokslo kūrėju: jis pirmasis nuosekliai tyrė Lietuvos*

[2] Römeris M. Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos. D. 1. Kaunas, 1937, p. VI.

*nacionalinio valstybingumo atkūrimą, konstitucinę jos raidą ir konstitucinius aktus. Be mažesnės apimties darbų, šiai problematikai skirtas neužbaigtas jo veikalas „Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos“, kurio pirmoji dalis išleista 1937, antroji – 1990 m. Specialistai šį veikalą lygino su pasaulinio garso konstitucinės teisės autoritetų A. Esmeino, L. Duguit, P. Labanto, H. Kelseno darbais ir reiškė nuomonę, kad nedaug esama valstybių, kurių konstitucijos būtų susilaukusios panašaus lygio komentarų, vien tik dėl kalbos barjero, deja, netapusių prieinamais užsienio specialistams ir todėl deramai jų neįvertintų*[3].

*Tačiau neabejotinai pagrindinis M. Römerio mokslo darbas, galima tvirtai teigti – darbas, vainikuojantis mokslinę jo veiklą sukaupus solidžią intensyvaus kūrybinio darbo patirtį, buvo kapitalinis daugiatomis veikalas „Valstybė ir jos konstitucinė teisė“, pradėtas rašyti 1929 m., bet, deja, likęs neužbaigtas, bent jau jo pabaiga visuomenei nėra žinoma.*

*Pasak autoriaus, nors į profesionalų mokslo darbą jis įsitraukęs gana vėlai, jau įžengęs į penktąjį amžiaus dešimtmetį, vis dėlto pirmųjų keleto metų šioje srityje veikla jam leidusi pajusti pajėgiant „valdyti visas mano disciplinos sąvokas“ ir esant subrandinus „savo tvirtą konstitucinės teisės mokslinę konstrukciją“*[4]. *Nuoseklus, intensyvus ir kryptingas darbas jam leido sukaupti tam tikrą „mokslo žinių kapitalą, kurį, kaip savo brangiausiąjį palikimą, aš esu susirūpinęs perduoti jaunajam Lietuvos teisių mokslui“, ir tai jis sumanęs padaryti „tam tikru rašiniu, kuris apimtų visą mano specialybės mokslą, būtent – socialinį mokslą apie valstybę ir valstybės konstitucinės teisės mokslą“*[5]. *M. Römerio manymu, tai būtų šiek tiek platesnis už studentams jo dėstomą kursą veikalas, dėl šios priežasties nelaikytinas vien tik vadovėliu egzaminams tinkamai pasirengti*[6].

*M. Römeris taip pat nurodė, kad „sendamas – aš šio darbo jau turiu imtis dabar, nes ši mokslo sritis yra plati ir visiškas šio sumanymo įvykdymas, atliekamas greta eilinių profesūros, atskirų monografiją bei kitų mano valstybinės tarnybos ir laisvų darbų, bus reikalingas bent 10*

---

[3] Račkauskas K. Rec. Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos, I dalis. M. Römeris // Teisė, 1937, Nr. 38, p. 265–266.

[4] Römeris M. Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos. D. 1. Kaunas, 1937, p. VI.

[5] Römeris M. Valstybė ir jos konstitucinė teisė. I dalis. Valstybė. I tomas. Kaunas, 1934, p. III.

[6] Ten pat, p. IV.

*metų laiko, per kurį aš žymiai pasensiu. Tad kol mano psichinės jėgos nėra nusmukusios – aš tikiuos šį sumanymą įgyvendinti“*[7].

*Autoriaus preliminariu užmanymu rašinių ciklas „Valstybė ir jos konstitucinė teisė“ turėsiąs susidėti iš keturių dalių, sudarančių atskiras monografijas, kurių kiekviena, be bendrojo ciklo pavadinimo, turėsianti dar ir savo atskirą pavadinimą. Tuomet buvo numatytos tokios ciklo dalys: I. Valstybė; II. Valstybės formos ir institucijos; III. Konstituciniai režimai ir valstybės formų keitimas; IV. Konstitucinės priemonės*[8].

*Vykdydamas šį didelį mokslo užmojį, pirmąją ciklo dalį „Valstybė“ M. Römeris užbaigė 1932 m. pradžioje. „Valstybė“ išleista 1934–1935 m., ją sudaro du tomai, kurių kiekvienas, autoriaus teigimu, gali būti vertinamas kaip atskiras vienetas.*

*Antrosios M. Römerio ciklo dalies, pavadintos „Konstitucinės institucijos“, pirmasis tomas („Suverenitetas“) pasirodė 1939 m.*

*Pradėdamas šį veikalą „Autoriaus žodžiu“*[9]*, parašytu 1938 m. rugsėjo 25 d., M. Römeris naujai apibūdino jau pradėtą rašinių ciklą „Valstybė ir jos konstitucinė teisė“, nes sumanė išleisti tris jo dalis. Antrąją ciklo dalį pavadino „Konstitucinėmis institucijomis“, o trečiąją ketino pavadinti „Valstybės formos ir konstituciniai režimai“. Pabrėžęs, kad naujasis veikalas „Suverenitetas“, būdamas ankstesnio veikalo „Valstybė“ tąsa, skiriamas pagrindinei konstitucinių institucijų problemai – valstybės valdžios suverenumui, susijusiam su pačia modernios valstybės geneze, M. Römeris priminė, kad visas trijų dalių ciklas, jei jį jam pavyktų užbaigti, apvainikuotų mokslinę jo veiklą Vytauto Didžiojo universitete.*

*Veikalų ciklas tapo neeiliniu įvykiu to meto Lietuvos teisės moksle. M. Biržiškos vertinimu, M. Römerio „Valstybės ir jos konstitucinės teisės“ ciklo darbai – tai „ne tik geras universitetinis vadovėlis, bet ir rimtas indėlis mokslinėn literatūron“*[10]*. Visuomenės susidomėjimas šiais M. Römerio veikalais buvo toks neregėtai didelis, kad pasirodžius jo „Valstybei“ spaudoje pasigirdo nekantrių balsų, raginančių autorių pa-*

[7] Römeris M. Valstybė ir jos konstitucinė teisė. I dalis. Valstybė. I tomas. Kaunas, 1934, p. III.

[8] Ten pat, p. IV; Römeris M. Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos. D. 1. Kaunas, 1937, p. VI.

[9] Römeris M. Valstybė ir jos konstitucinė teisė. II dalis. Konstitucinės institucijos. I tomas. Suverenitetas. Kaunas, 1939, p. IX.

[10] Biržiška M. Prof. Mykolas Römeris // Tremties metai. Tübingen, 1947, p. 551.

*skubėti parengti kitas ciklo knygas, net pareikštas pageidavimas skubos tvarka parengti sutrumpintą viso ciklo darbų variantą, kuriuo būtų galima naudotis iki pasirodys visas planuojamas darbas*[11].

*Tačiau tikrovėje atsitiko taip, kad veikalas „Suverenitetas“ tapo paskutiniąja spėjusia pasirodyti M. Römerio garsiojo veikalų ciklo knyga (pažymėtina, kad Lietuvai pakartotinai atgavus nepriklausomybę visos trys šio M. Römerio ciklo knygos – du „Valstybės“ tomai ir „Suverenitetas“ – 1995 m. buvo išleistos naujai, Atviros Lietuvos fondo Teisės programos knygų serijoje, kurią sudarė iškiliausi klasikinio teisės palikimo veikalai, turėję bent iš dalies užpildyti savotišką tuštumą, sovietmečiu susidariusią Lietuvos teisės moksle).*

*Taigi plačiai užsimotas M. Römerio mokslinis darbas liko neužbaigtas. Nors atlikta jo tikrai daug – bendra visų trijų išleistų tomų teksto apimtis– tūkstantis puslapių, bet dešimties metų, kaip tikėjosi autorius, nepaisant jo dėtų pastangų, visam veikalui – kitiems antros dalies tomams ir trečiajai daliai – užbaigti ir paskelbti, deja, neužteko: matyt, pernelyg daug energijos ir laiko pareikalavo iš anksto neplanuoti šešeri (1933–1939) metai einant Universiteto rektoriaus pareigas, plati veikla talkinant valstybės reikaluose, mokslinis ir pedagoginis darbas, aktyvi visuomeninė veikla. Be to, įtakos turėjo ir pasikeitusios gyvenimo aplinkybės (persikėlė gyventi į Vilnių) ir, žinoma, prasidėjusi sovietinė okupacija bei kilęs karas.*

*Nebaigtas M. Römerio darbas ne vienam besidominčiajam kėlė tam tikrų minčių. Teisinėje literatūroje (J. Liūdžius, O. Ruželytė) buvo išsakomi spėliojimai, kad žinant M. Römerio darbštumą, mokslinį produktyvumą ir pasiryžimą užbaigti bet kurį pradėtą darbą esą derėtų manyti, kad iki karo ir pirmaisiais sovietiniais bei vokiečių okupacijos metais jis turėjęs užbaigti antrosios ciklo dalies antrąjį ir trečiosios dalies bent jau pirmąjį tomus, juolab tai patvirtiną ir buvę studentai teisininkai, 1940 m. vasarą laikę pas profesorių dvare Bagdoniškyje konstitucinės teisės egzaminą (tarp jų ir čia minima O. Ruželytė) – po egzamino profesorius jiems rodęs aplankus su nepublikuotų savo monografijų rankraščiais*[12]*. „Deja, – baigia O. Ruželytė, – šie rankraščiai iki šiol neprieinami, ir jų likimas Lietuvos visuomenei nežinomas“*[13].

---

[11] G[alvydis] S. B. Rec.: Mykolas Römeris. Valstybė ir jos konstitucinė teisė. D.1. Valstybė. T. 2 // Naujoji Romuva, 1937, Nr. 17, p. 391.

[12] Liūdžius J. Prof. Mykolą Römerį prisiminus // Teisininkų žinios, 1955, Nr. 11, p. 8; Maksimaitis M., Ruželytė O. Mykolo Römerio gyvenimas ir veikla // Römeris M.

*Iš tiesų reikia atkreipti dėmesį, kad pasirodžius monografijai „Suverenitetas“ kita ciklo dalis, ir paties autoriaus teigimu, buvo rengiama toliau: tai pažymėjo M. Römeris jau šios monografijos „Autoriaus žodyje“. Čia rašoma, kad jis ne tik tęsiąs pradėtą darbą, bet ir jau rengiąs spaudai antrąjį „Konstitucinių institucijų“ bei trečios ciklo dalies „Valstybės formos ir konstituciniai režimai“ pirmąjį tomą, taigi antrą ir trečią dalį tikįs parengti ir išleisti vienu metu*[14].

*Faktą apie M. Römerio darbą toliau rengiant įpusėtą veikalų ciklą patvirtina jo padaryti įrašai garsiajame Dienoraštyje, taip pat privatus jo susirašinėjimas su kolegomis bei kiti šaltiniai. Tiesa, visuose šiuose šaltiniuose atsispindi ir dėl prasidėjusios Lietuvos okupacijos labai pasunkėjusios darbo sąlygos. Sovietmečiui, jo manymu, monografinių darbų rašymas apskritai tapęs neįmanomu dėl sovietinio teisės mokslo sudogmatinimo, nepakantumo jokiems nukrypimams, tenkinimosi vien tik oficialiai pripažintų autoritetų nužymėta linija*[15]. *O kilus karui M. Römeris pažymėjo, kad pasikeitusiomis sąlygomis dirbti mokslinį darbą rankos nekylančios, nes nežinia, kam ta autoriaus išmąstyta produkcija būsianti reikalinga, ar ja kas nors kada susidomės ir ją išleis. „Inter arma silent musae, – rašė jis. – Tai liečia tiek meną, tiek mokslą. Mokslo darbui tuomet laikas nėra tinkamas. Gal jis tada ir nereikėtų dirbti“*[16]. *Bet prisipažino po truputį rašąs, tiesa, ne spaudai, o archyvui*[17]. *Džiaugėsi bent turįs kampelį – belangį vonios kambarėlį, kuriame galįs, nesirūpindamas langų užtemdymu, deginti šviesą ir skaityti*[18].

*Retkarčiais prisėsdamas prie mokslinio darbo M. Römeris dabar jį vėl lygino su viduramžių vienuolio, užsiimančio metraščio rašymu, triūsu – be matomų perspektyvų, be jokios sutarties su leidėjais*[19].

*Aiškėja, kad okupacijų ir karo metais užbaigęs „Lietuvos konstitucinės teisės paskaitų“ antrąją dalį rašė mažesnės apimties studiją „Is-*

---

Valstybė ir jos konstitucinė teisė. I dalis. Valstybė. I tomas. Vilnius, 1995, p. XLI.

[13] Maksimaitis M., Ruželytė O. Mykolo Römerio gyvenimas ir veikla // Römeris M. Valstybė ir jos konstitucinė teisė. I dalis. Valstybė. I tomas. Vilnius, 1995, p. XLI.

[14] Römeris M. Valstybė ir jos konstitucinė teisė. II dalis. Konstitucinės institucijos. I tomas. Suverenitetas. Kaunas, 1939, p. IX.

[15] Römer M. Dziennik. T. 38 // VUB RS, f. 75-14, lap. 15.

[16] [Römeris] Rėmeris M. Lietuvos sovietizacija 1940–1941. Istorinė Lietuvos sovietizacijos apžvalga ir konstitucinis jos įvertinimas. Vilnius, 1989, p. 5.

[17] Römer M. Dziennik. T. 38 // VUB RS, f. 75-14, lap. 107.

[18] Römer M. Dziennik. T. 38 // VUB RS, f. 75-14, lap. 84.

[19] Römer M. Dziennik. T. 38 // VUB RS, f. 75-14, lap. 385.

*torinė Lietuvos sovietizacijos apžvalga ir konstitucinis jos įvertinimas", bet daugiausia dirbo rašydamas monografiją, skirtą valstybės sandaros formoms, t. y. vienų iš minimo ciklo trečiosios dalies, pavadintos „Valstybės formos ir konstituciniai režimai", tomų. Dienoraštyje 1942 m. lapkritį jis pažymėjo, kad nors dėl akių kataraktos blogai matąs (tų pat metų gruodį jam buvo atlikta akies operacija), vis dėlto rašąs plačią studiją apie unitarinę valstybę, jos centralizaciją ir decentralizaciją, apie konfederaciją, federaciją ir imperiją; studijos griaučius turįs parašęs seniai, bet jos užbaigimas dar reikalaująs įdėti daug darbo. Ten pat buvo nurodyta, kad nesant galimybės studiją spausdinti jis ketinąs užbaigtą darbą atiduoti Vilniaus universiteto bibliotekos rankraštynui, kur ji lauktų pokario*[20]*. Laiške iš Bagdoniškio, rašytame A. Janulaičiui 1943 m. spalį, M. Römeris pažymėjo truputį užsiimąs mokslo darbu, bet tai, pasak jo, greičiau esanti šio darbo imitacija: įvairiais prierašais papildąs jau iš esmės užbaigtą teorinį veikalą apie valstybės sandaros formas, pats perrašinėjąs rankraštį rašomąja mašinėle ir jau pusėtinai įvaldęs šį darbą*[21]*.*

*Pagaliau 1944 m. pavasarį dienoraštyje jis konstatavo šį darbą užbaigęs ir užsiminė ketinąs vieną jo egzempliorių atiduoti Universiteto bibliotekos Rankraščių skyriui, o kitą – vienam iš buvusių savo asistentų, kad atlikta studija lauktų geresnių laikų, nors nebuvo tikras, ar apskritai jai pavyks tokių laikų sulaukti*[22]*.*

*Reikia pasakyti, kad rankraštis, nors ir išlikęs, geresnių laikų sulaukė negreit: jau vien dėl jame esančio objektyvaus sovietinės tikrovės vertinimo beveik pusę amžiaus kitaip ir negalėjo būti.*

*Tik dešimtmečiams praėjus paaiškėjo, jog Vilniaus universiteto bibliotekos Rankraščių skyriuje, Mykolo Römerio – 75 fonde, iš tiesų esama dviejų M. Römerio rankraščių minėta valstybės sandaros formų tema. Vienas jų autoriaus buvęs pavadintas „Unitarinė ir sudėtinė valstybė bei valstybių junginiai", bet šis pavadinimas kartu su šešetu pirmųjų eilučių teksto vėliau jo išbraukti, tad paliktas rankraščio pavadinimas „Unitarinė valstybė ir valstybiniai junginiai".*

*Tai rašomąja mašinėle, vietomis maksimaliai tankiai, abiejose lapo pusėse (čia jų iš viso 48) parašytas tekstas, kai kur braukytas ir taisy-*

---

[20] Römer M. Dziennk. T. 38 // VUB RS, f. 75-14, lap. 316.
[21] M. Römerio 1943 10 20 laiškas A. Janulaičiui // MAB RS, f. 267-792, lap. 55.
[22] Römer M. Dziennik. T. 39 // VUB RS, f. 75-15, lap. 165.

*tas ranka juodu rašalu, suskirstytas į šešiasdešimtį įvairios apimties skyrių ir akivaizdžiai nutrūkstantis 96 puslapio gale.*

*Šis tekstas sudaro šiek tiek daugiau nei 9 autorinius lankus.*

*Antrasis, antraštės neturintis rankraštis, fondo apyraše („Laikinajame dokumentų sąraše“) ir ant aplanko tepažymėtas pirmąja jo fraze „Pirmoji šių dviejų sistemų turi savo logiką...“, Bibliotekos darbuotojų įvardytas „moksliniu traktatu“. Rankraščio tekstas surašytas ranka smulkia rašysena 58 lapuose, kurių didžioji dauguma dideli – 42×34 cm. formato, išilgai sulankstyti į keturias dalis ir prirašyti skiltimis abiejose pusėse; tekstas suskirstytas į dalis, viena nuo kitos atskirtas ištisiniu brūkšniu, be antraščių. Pirmoji pažintis su šiuo tekstu nuteikė jį įvardyti M. Römerio mokslinio darbo ta pačia valstybės sandaros formų tema fragmentu*[23].

*Tačiau netrukus, įdėmiau patyrinėjus ranka rašytąjį rankraštį, įsigilinus į jį, vis dėlto prieita prie išvados, jog tai yra kai kas daugiau – būtent ištisinis to paties veikalo tekstas, su ganėtinai dideliais skyrium parašytais papildymais – intarpais, sudėtas į aplanką, tik jo lapai sunumeruoti nesilaikant natūralaus eiliškumo; pavyzdžiui, veikalo pradžia rasta lape, paženklintame skaičiumi „48“, kuriame M. Römerio ranka padarytas įrašas „Čia rašinio pradžia“ (ji visiškai atitinka ir mašinėle perrašyto teksto pradžią), ir užsimenama apie čia taip pat esamus teksto priedus ir papildymus.*

*Šis tekstas, jį iššifravus, sudarė galimybę pratęsti turimą mašinraštį, papildant jį dar beveik dviem autoriniais lankais teksto, kurio perrašyti mašinėle autorius, matyt, tiesiog nesuspėjo.*

*Nustatyti, kaip veikalo rankraščiai pateko į Vilniaus universiteto bibliotekos Rankraščių skyrių, nepavyko. Skyriuje esančioje byloje „Fondų apžvalga. D. 2“ apie abi čia aptariamas 75 fondo medžiagas rašoma, kad jos kartu su kai kuria kita medžiaga buvusios gautos 1971 m. Vilniuje iš Universiteto rektoriaus J. Kubiliaus*[24]*. Gaila, bet prof. J. Kubilius, pasiteiravus jo, teigė šio fakto neprisimenąs. Taigi minima aplinkybė liudija nebent tik tiek, kad veikalo rankraštis Biblioteką pasiekė ne tiesiogiai iš paties autoriaus, o ilgokai klaidžiojęs arba pailsėjęs kažkieno archyve.*

*Tad M. Römerio studija „Unitarinė valstybė ir valstybiniai junginiai“ tik dabar, jau prasidėjus septintam dešimtmečiui po jos parašymo,*

[23] Maksimaitis M. Mykolas Römeris – Lietuvos sūnus. Vilnius, 2006, p. 284

[24] Fondų apžvalga. D. 2 // VUB RS, lap. 587.

*pagerbiant šviesų jos autoriaus atminimą, siūloma Lietuvos skaitytojų dėmesiui.*

*Rengiant rankraštį spaudai stengtasi jį išsaugoti tokį, koks jis buvo rastas. Rengėjų (E. Jarašiūno) pataisymai minimalūs – pamėginta suformuluoti trūkstamus, paties autoriaus tik brūkšniais atskirtus paskutiniųjų veikalo skyrių pavadinimus (laužtiniuose skliaustuose). Redaguojant skelbiamo M. Römerio veikalo tekstą stengtasi išsaugoti specifinį „romerišką“ stilių, nors toli gražu ne visos kalbinės formos šiandien kalbininkų yra rekomenduojamos ir gyvenime vartojamos. Taigi apsiribota tik akivaizdžių gramatinių klaidų pataisymu.*

*Veikalo „Unitarinė valstybė ir valstybiniai junginiai“ paskelbimas yra dar vienas didelės pagarbos šviesiam jo autoriaus Mykolo Römerio atminimui ženklas.*

**MYKOLAS RÖMERIS**

Valstybė ir jos konstitucinė teisė

III dalis
VALSTYBĖS FORMOS
IR KONSTITUCINIAI REŽIMAI

# UNITARINĖ VALSTYBĖ IR VALSTYBINIAI JUNGINIAI

**I tomas**

# TURINYS

## 1. Unitarinė valstybė ir valstybiniai junginiai[1]. Klasifikacijos schema

Valstybė būna arba vienlypė arba sudėtinė. Greta gi tokių vienlypių arba sudėtinių valstybių mes matome įvairius valstybių junginius, kuriuose dalyvauja vienlypės arba sudėtinės valstybės, kaip tų junginių nariai. Tad ir vienlypė, kurios monolitinė struktūra yra aiškiausia, nebūtinai reiškia tai, kad ji tuo pačiu yra visiškai izoliuota nuo kitų valstybių: ji gali dalyvauti kuriame valstybiniame junginy, o net ir nedalyvaudama jokiame organizuotame valstybių junginy, ji visuomet, bent mūsų laikų moderninėje žmonijos civilizacijoje, dalyvauja bent neorganizuotoje tarptautinėje (tarpvalstybinėje) bendruomenėje, kuri vis dėlto taip pat sudaro socialinį valstybių junginį, tiktai ne korporacijos, bet simpatiškos grupės tipo junginį (ž. mano „Valstybės“ I tomo 86–88 pusl.).

Vienlypė valstybė vadinama **unitarine**. Ir mes ją šitaip vadinsime. Unitarinė valstybė yra ta, kurios visas galios šaltinis yra vienas. Tai yra teritorinės galios monolitas. Todėl joje yra viena vieninga centro valdžia, iš kurios visos galios dispozicijos išeina, ir pats teritorinis valstybinis junginys yra vieningas: jame yra viena valdžia, viena teritorija ir viena tauta (*populus*). Bendrai kalbant viskas, ką kitose mano rašinių knygose aš sakau apie valstybę, liečia ir turi galvoje, kiek aš nedarau ypatingo prieš tai rezervo, kaip tik unitarinę valstybę.

Visi ne unitarinės konstrukcijos valstybių ir jų kombinatų tipai tuo skiriasi nuo unitarinės valstybės, kad yra sukombinuoti keli ar bent du elementarinio valstybinio pobūdžio junginiai, tarp kurių, šiaip ar taip yra suskirstyti viešosios teritorinės galios šaltiniai. Kadangi šie sukombinavimai gali būti įvairūs, nuo labai palaido kelių atskirų valstybių bloko iki beveik visiško sukombinuotų pamatinių valstybių įterpimo į vieną jas visas apimančią ir jas praryjančią jų taip sakant visuotinę valstybę (valstybių valstybę), tai jų moksliniam analizui turėtų būti patiekta jų teritorijos klasifikacija. Ši klasifikacija nėra lengva nustatyti, nes tarp ryškiausių skirtingų šių sukombinavimo formų yra daugybė pereinamų-

[1] M. Römeris buvo sumanęs knygą pradėti įžangine dalimi „Unitarinė ir sudėtinė valstybė bei valstybių junginiai“. Joje buvo toks tekstas: „Prieš pradėdami nagrinėti įvairias valstybių formas bei konstitucinius režimus, mes paliesime ir išžiūrėsime svarbią vienlypės valstybės ir valstybinių junginių klasifikacijos, drauge ir su ja kiek susijusius tam tikrus valstybės funkcijos vykdymo metodų, tad ypač valstybinės administracijos metodų, arba valstybės organizacijos klausimus. Pastaruosius mes išžiūrėsime sąryšy su vienlype valstybe“. Tvarkydamas tekstą autorius tokią įžanginę dalį išbraukė.

jų mišrių konstrukcijų, čia iš dalies artėjančių, čia vėl nutolstančių nuo vienos ar kitos klasifikacinės formos. Vis dėlto klasifikacija yra galima ir bus naudinga. Žiūrėdamas gi svarbiausias klasifikacines kategorijas aš stengsiuos nurodyti ir tam tikrus žymiausius variantus arba pereinamas konstrukcijas.

Visiškai izoliuotų vienlypių valstybių, kurios šiaip ar taip neįeitų į jokį kontaktą su kitomis valstybėmis, bent mūsų laikais, kaip esu sakęs, nėra. Tačiau šie kontaktai gali reikštis atskirais palaidais tarp valstybių santykiais arba susitarimais *ad hoc* tam tikriems aktams ar darbams atlikti ar kuriems atskiriems jų reikalams sutvarkyti, reikalams, kylantiems, pav., iš kaimynystės arba iš kurių kitų aplinkybių. Šie kontaktai nesudaro jokio organizuoto statutinio kelių valstybių junginio. Jie mums čia nerūpi. Unitarinio santykiaujančių valstybių pobūdžio jie nepalyti.

Tačiau jei kelių valstybių santykiavimas reiškiasi organizuotomis formomis, skiriamomis tam tikrajai pastoviai ir tęsiamajai kurių socialinių tikslų funkcijai, tai mes turime tikrąjį valstybių junginį, kurio dalyviais-nariais yra šios valstybės. Šių tarpvalstybinių junginių konstrukcijos gali būti ir iš tikrųjų būna labai įvairios, individuališkai labai žymiai viena nuo kitos besiskiriančios. Vis dėlto mokslas, stebėdamas ir analizuodamas šias konstrukcijas, pajėgė klasifikuoti jas keliomis tipingomis kategorijomis, kurioje ryškios yra ypač šios trys:

**a.** Dviejų ar kelių valstybių junginys, pagrįstas *super*- ir *sub*ordinacijos principu, kitaip sakant, kuriame vienas šio junginio dalyvių yra superordinuotas kitam ar kitiems, subordinuotam ar subordinuotiems. Šios rūšies junginy narių lygybės nėra: viena valstybė yra viešpataujanti, ji tvarko junginį ir jį disponuoja, kitos valstybės, įjungtos į sudarytą bloką, yra pirmosios žinioje, sudaro jos dominijas. Šią kelių valstybių junginio konstrukciją tenka pavadinti **imperija** arba **imperialistinis valstybių blokas**. Santykis tarp viešpataujančios ir subordinuotos ar subordinuotų valstybių gali būti apibūdinamas įvairiais terminais, reiškiančiais įvairius niuansinius imperijos variantus: tai gali būti superordinuotos valstybės hegemonija, tai gali būti dominijų imperija, tai gali būti vasalinė konstrukcija, protektoratas ir pan., subordinuoti imperijos nariai gali būti valstybėmis arba tiktai rudimentinėmis valstybių užuomazgomis, t. vad. „*štaatsfragmentais*“. Kartais į imperiją įjungti teritoriniai vienetai, esą viešpataujančios valstybės dispozicijoje, iš viso valstybių nesudaro ir tebėra tik pasyvūs amorfiniai svetimos ponaujančios

valstybės valdymo ir eksploatacijos objektai, vadinami kolonijomis (kolonialinė imperija).

**b.** Dviejų ar kelių valstybių junginys, pagrįstas šių valstybių, junginio narių, susitarimu-sutartimi, kuriame nėra centro valdžios, veikiančios savo narius *imperiumu*. Ši konstrukcija savo grynoje formoje nesudaro jokios bendrosios centro valstybės. Josios pamatą sudaro narių ne tiktai lygybė, bet ir suverenumas. Junginys tebėra susijungusių valstybių tiktai draugija ar sąjunga, pati neturinti viešpataujančio valstybinio pobūdžio. Narių sutartimi sudarytas jų bendras centras yra ne viešpataujantis, bet tarnybinis, turįs tiek galios ir kompetencijos jam skiriamajai funkcijai vykdyti, kiek jam nariai yra suteikę, ir negalįs *motu proprio* savo kompetencijos plėsti nė savo galios didinti. Centras su savo galia ir kompetencija čia yra grynai išvestinis ir narių atžvilgiu tarnybinis. Ši kelių valstybių (tarpvalstybinio) junginio forma, kuri priimta vadinti terminu **konfederacija** (valstybių sąjunga, „*Staatenbund*“), apima labai daug konstrukcijos variantų nuo labai palaidų, silpnai organizuotų, beveik amorfinių, iki tokių, kurių bendrajame centre jau ima konsoliduotis valdžios užuomazga ir kurie jau stovi ant federacijos slenksčio, sudarydami pereinamąją formą iš valstybių sąjungos į jungtinę valstybę. Į bendrą konfedeacinę formą įeina ir t. vad. administracinės unijos, sudaromos tarp daugelio atskirų valstybių kuriems jų tvarkomiems reikalams, šiaip ar kitaip paliečiantiems jas visas, kaip, pvz., paštas, susisiekimas, Raudonasis Kryžius ir t. t., su tam tikromis šios tarpvalstybinės funkcijos įstaigomis, ir įvairios politinio pobūdžio dviejų ar kelių valstybių t. vad. santarvės ar *antantos*, kaip, paz., buv. Didžioji Antanta ar „Mažoji Antanta“, „Ašies“ paktas, Trijų (Vokiečių-Italių-Japonų) paktas, įvairios regionalinės santarvės, taip pat organizuotos valstybių draugijos, kaip Tautų Sąjunga, „Panamerikos Unija“. Tam tikrų konfederacijos požymių įgyja net ir personalinė unija. Konfederacijos tipo yra ir tokie termininiai dviejų ar kelių valstybių junginiai, kurie tam tikram laikui šias valstybes, bent tam tikrų funkcijų srity, beveik suvienija, kaip kad Danijos-Islandijos junginys, pagaliau net neterminінės realinės unijos, kaip buv. Austro-Vengrija, Švedijos ir Norvegijos unija arba Hymanso projekto buvo siūloma Lenkų-Lietuvos konfederacija ar unija.

**c.** Trečioji stambi ir ryški dviejų ar kelių valstybių junginio forma, kuri aiškiai ir kategoringai skiriasi nuo dviejų pirmųjų – imperijos ir konfederacijos (valstybių sąjungos) – yra **federacija** arba **jungtinė valstybė** („*Bundesstaat*“). Iš tikrųjų ši forma yra mišri ir pereinamoji tarp

unitarizmo ir konfederacijos. Savo konstrukcijai ji skolina tam tikrus elementus tiek iš konfederacijos, tiek iš unitarizmo. Jos konstrukcijos svarbiausioji problema – išlaikyti šiuose pasiskolinimuose pusiausvyrą tarp unitarinio ir konfederacinio pobūdžio elementų, nes šios problemos tinkamai neišsprendus federacija nukrypsta arba į unitarinę, kad ir decentralizuotą valstybę, praryjančią savo narių valstybingumą, arba į konfederaciją, kurioje junginio nariai visiškai *emancipuojasi* ir įgauna tendencijos išsiskirti kiekvienas sau, net gali iki visiško junginio iširimo. Tačiau kad ir operuodama pasiskolinimais iš kitų konstrukcijų (unitarizmo ir konfederacijos), federacija vis dėlto turi ir savo tam tikrą esmę, kuri ją diferencijuoja tiek nuo unitarinės valstybės, tiek nuo valstybių konfederacijos ir verčia ją klasifikuoti į atskirą kategoriją. Ši federacijos esmė glūdi jos valstybinės tvarkos dvilypume. Federacijoje visuomet yra dvi valstybių eilės, dvi valstybinės struktūros, kurios yra tam tikru būdu tarp savęs suderintos, tačiau ne susilieja į vieną, nesutirpsta. Būtent tam tikroje valstybinio veikimo (funkcijos) srityje yra daug (gali būti ir nedaug, tačiau bent dvi arba kelios) įvairių atskirų partikuliarinių valstybių, turinčių kiekviena savo valstybinę teritoriją, savo valstybinę tautą (liaudies kolektyvą) ir savo valstybinę valdžią ir nepareinančių viena nuo kitos, tad veikiančių kiekviena skyrium. Tačiau greta šio daugelio atskirų partikuliarinių valstybių ir būtent toje valstybinio veikimo (funkcijos) srity, kuri neįeina į šių partikuliarinių valstybių veikimą, pasireiškia ir veikia vieninga bendrinė ar jungtinė valstybė, konsoliduojanti visas anąsias partikuliarines, kaip savo dalinius – „narius“. Šios jungtinės valstybės teritorija apima visas visų valstybių-narių teritorijas, jos tauta (ar liaudies kolektyvas, *populus*) apima visus anųjų valstybių-narių piliečius, jos valdžia yra vieninga, savo *imperiumu* apimanti visą junginį, nors jos sudarymą paveikia ir valstybės-nariai. Tokiu būdu čia yra dvi valstybinės tvarkos eilės, kurių pirmoji, *partikuliaristinė*, yra žemesnė ir subordinuota antrajai, aukštesniajai, jai *superordinuotai*. Tai yra dviejų aukščių *sui generis* piramidė arba partikuliarizmo ir unitarizmo simbiozė. Nuo unitarinės valstybės jungtinė (federacija) skiriasi tuo, kad už tam tikrų bendrinės valstybės funkcijos ribų šios valstybės teritoriniai daliniai (nariai) patys turi valstybinio pobūdžio ir veikia savo valstybinėmis priemonėmis, kurios glūdi jų pačių galioje ir nėra bendrinio centro jiems deleguotos. Nuo konfederacijos gi jungtinė valstybė skiriasi tuo, kad joje bendrinis centras nėra tiktai tarnybinis, pareinąs nuo junginio narių ir esąs jųjų dispozicijoje, bet virto ponaujančiu centru, lai-

kančiu narius savo dispozicijoje junginio ir pajėgiančiu juos sudrausti, suvaržyti, pasiimti iš jų tiek kompetencijos ir galios, kiek jam patinka. Konfederacijoje bendrinis junginys dar nėra valstybė, federacijoje jisai jau yra valstybė. Pirmoji – tai tiktai valstybių sąjunga (konfederacija), antroji – jau yra jungtinė valstybė (federacija).

Aiškią klaidą daro tie mokslininkai, kurie valstybės formas valstybės vienlypumo ar sudėtingumo atžvilgiu skirsto tiktai šiomis trimis kategorijomis: **a.** unitarinė (vienlypė) valstybė, **b.** federacija (jungtinė valstybė) ir **c.** konfederacija (valstybių sąjunga), ketvirtosios gi kategorijos, kurią vadiname imperija, nemini. Jie arba imperijos „nepastebi“, kas klasifikatoriui yra nedovanotina, nes tai yra labai ryški forma, arba, matyti, ją įterpia į federaciją arba konfederaciją. Tačiau toks įterpimas yra aiškiai nevykęs. Tokią klaidą daro, pav., rusų prof. **Magaziner**, išleidęs jau Sovietų laikotarpio pradžioje savo veikalą „***Lekciji po gosudarstevennomy pravu (Obščeje gosudarstvennoje pravo)***“ (Valstybinės teisės paskaitos – Bendroji valstybinė teisė, Petrograd, 1919 m.). Minėdamas greta unitarinės valstybės tiktai federaciją ir konfederaciją, Magaziner imperijos nemini, federaciją ir konfederaciją gi apibūdina šitaip: **a.** „**Federacija** vadinama tokia valstybė, kurios dalys pačios yra **valstybinės**, tačiau ne visiškai savarankiškos **(ne suvereninės)**, kadangi jose dominuoja sąjunginė valdžia“ ir **b.** „**Konfederacija** vadinama pastovi ir visapusiška („*vsestoronnij*“) sąjunga valstybių, išlaikiusių, nežiūrint bendrų visai sąjungai įstaigų, visišką savo nepriklausomybę **(suverenitetą)**“ (pabraukimai tekste, **op. cit.,** 143 pusl.).

Nekalbant apie šių apibūdinimų, ypač antrojo (konfederacijos), netikslumą, dėlei kurio apibūdinimas neapima visų, ypač konfederacijos, variantų, aišku, kad nė į vieną, nė į antrą šių dviejų apibūdinimą neįeina tokia kelių valstybių junginio konstrukcija, kurioje viena valstybė viešpatauja kitiems valstybinio junginio nariams, subordinuotiems ne jungtinei valdžiai, bet tajai viešpataujančiai valstybei, ir kurioje suvereninis tėra tik vienas narys, kurio suverenume yra visi kiti junginio nariai. Tai ir yra tas „imperialistinis“ valstybių junginys (*Pax Romana, Pax Britanica, Pax Teutonica arba Germanica*), kuriam mes rezervuojame imperijos vardą ir kuris nėra nė federacija, nė konfederacija.

Tačiau tai nėra ir unitarinė valstybė, kurios sąstate iš viso jokių valstybių ar pusiau valstybių nėra ir kuriame daugiausia tegali būti tiktai decentralizacija su jos aukščiausia forma – autonomija. Ir to paties prof. Magazinerio taip pat labai netiksliu apibūdinimu: „**Unitarinė** valstybė

vadinama tokia, kurios dalys naudojasi tam tikru **savarankiškumu** tiktai **valdymo** ir **teismo** srity (vietos savivaldybės ir renkamas teismas), teisė gi leisti įstatymus priklauso tiktai valstybės centro organams“ (pabraukimai tekste, **op. cit.,** 142–143 pusl.). Aišku, kad su imperija tatai nieko bendro neturi: imperijos nariai turi ir įstatymams leisti kompetenciją ir, būdami valstybėmis, gali turėti savo valdžią, kad ir ne suvereninę. Be to, šis unitarinės valstybės apibūdinimas yra ir iš esmės klaidingas: iš vienos pusės, decentralizacija – vietos savivaldybė, renkamasis teismas – nesudaro jokios unitarinės valstybės požymio ir gali joje nebūti, o, antra vertus, unitarinėje valstybėje gali veikti srities autonomija su tam tikromis kaip tik įstatymų leidžiamosiomis funkcijomis. Iš viso sovietinio mokslininko prof. Magazinerio valstybių junginių klasifikacija yra klasikiškai nevykusi.

Trilypė valstybinių junginių klasifikacija, kurią aš čia aukščiau pateikiau, – imperija, federacija ir konfederacija, – visiškai atitinka tuos šių tarpvalstybinių junginių klasifikavimo kriterijus, kuriuos nurodo prof. **Redslob** (ž. **Redslob „Théorie de la société des Nations“,** Paris, 1927 m., 14–19 pusl.). Būtent jisai nurodo, kad šie junginiai gali būti pagrįsti arba junginio narių **subordinacijos**, arba **koordinacijos** principu. Kadangi čia kriterijai nurodyti du – subordinacija ir koordinacija, – tai atrodytų, kad klasifikacija būtų dvilypė: **a.** koordinacijos metodu išskiriama konfederacija, kaip tatai ir **Redslob** konstatuoja, **b.** subordinacijos gi kriterijumi būtų apimta tai, ką mes vadiname imperija, ir federacija, nes tiek federacijoje, tiek imperijoje, teisinėje junginio narių buklėje žymus yra subordinacijos reiškinys. Tačiau kadangi subordinacijos kriterijus kitaip pasireiškia imperijoje ir kitaip federacijoje, tai subordinacijos konstrukcijos kriterijumi tenka skirti federaciją ir imperiją, kaip dvi atskiras kategorijas greta trečiosios – konfederacijos, nustatomos koordinacijos kriterijumi. Tokia klasifikacija tampa trilypė.

Būtent dviejų ar kelių valstybių junginy, pagrįstame subordinacija, vienas ar keli junginio nariai subordinuojami kuriam vienam to paties junginio nariui, superordinuotam kitų atžvilgiu, vadinasi – valdančiam junginį. Pastarasis yra junginio šeimininkas, Redslob jį vadina „*état maître*“ (valdančioji valstybė). Greta šios valdančiosios valstybės junginy yra jai subordinuotos valstybės, kurias **Redslob** vadina „*états sujets*“ (valdomosios valstybės). Žodžiu, šis subordinacija pagrįstas valstybių junginys numato vieną viešpataujančią valstybę. Visų narių subordinavimą atitinka vieno nario viešpatavimas, disponuojąs junginį. Tai ir yra

mūsų pavadinta imperija. **Redslob** nevartoja termino „imperija“, tačiau iš esmės tai yra tas pats. Šį subordinacijas kriterijaus junginį jisai vadina „sujétion“ (sunku šis terminas tiksliai išversti, maždaug tatai būtų „pavergimas“, – viena valstybė pavergia kitą ar kitas). Viešpatavimas (dominacija), pasireiškiąs šiame „pavergimo“ junginy, kurį mes vadinsime imperija, **Redslob**'o yra skirstomas dviem formomis: viešpatavimas **a.** tarpiškas ir **b.** betarpiškas. Jis esąs tarpiškas tada, kai viešpataujanti valstybė veikia pavergtąją savo tam tikru spaudimu ir įsakymais elgtis šiaip ar kitaip, laikytis tam tikros politikos ir tą ar kitą daryti arba nedaryti, tačiau visa tai, kas pavergtajai įsakoma, bus atliekama jos pačios aktais. Tarpiškame svetimos valstybės viešpatavime pavergtosios valstybės valdantieji tampa viešpataujančios valstybės valdžios agentais – viešpataujančios valstybės valdžia pati tiesiog savo aktais nepasiekia pavergtosios valdinių ir veikia tiktai tarpininkaujant priklausomajai pavergtosios valdžiai.

Betarpiškame viešpatavime pavergtosios valstybės valdžia esanti formališkai aprėžta savo veikime, įstumta į susiaurintą veikimo sritį, o visame tame, iš ko ji yra išstumta, veikianti savo tiesioginiais aktais pati viešpataujančios valstybės valdžia.

Iš tikrųjų abi šios pavergimo formos, tiek tarpiškame, tiek betarpiškame viešpatavime, reiškiasi pavergimas, reiškiasi ta pati junginio konstrukcija, kuri yra pagrįsta vienos ponaujančios valstybės viešpatavimu ir kitos ar kitų pavergtųjų valstybių subordinavimu. Iš esmės abiem atsitikimais tai bus imperija, tiktai įvairūs niuansiškai skirtingi imperinės konstrukcijos reiškiniai.

Tipingu šitokio einant **Redslob'**o klasifikavimu tarpiško viešpatavimo pavyzdžiu galima laikyti Lietuvos Respublikos (taip pat Latvijos ir Estijos) santykiavimą su Sovietų Sąjunga, t. vad. „Liaudies vyriausybės“ Lietuvoje (Latvijoje, Estijoje) valdymo metu nuo 1940. VI. 15. iki formalaus šių trijų Pabaltijo respublikų įjungimo į SSSR sąstatą. Formališkai tuo laiku viskas vyko pačios Lietuvos „liaudies vyriausybės“ aktais, inscenizavusiais visą tai, kas buvo reikalinga Lietuvos į Sovietų Sąjungą įjungimui paruošti. Sovietų Sąjungos aktai Lietuvos nelietė ir joje neveikė. Tačiau visa anosios „liaudies vyriausybės“ veikla buvo inspiruojama ir valdoma Sovietų Sąjungos ir pati „liaudies vyriausybė“ būdama faktiškai Sovietų kūriniu, tebuvo tiktai Sovietų ekspozitūra. Tiesa – galėjo būti ir iš tikrųjų toje vyriausybėje buvo atskiri žmonės, kuriems rūpėjo kas kita, kurie tikėjosi ką nors išgelbėti ir bent šešėlį Lietuvos

valstybingumo išlaikyti, o gal ir santykį su Sovietais išspręsti ne įjungimu į Sovietų Sąjungą, bet konfederaciniu arba pagaliau bent federaciniu Lietuvos ir SSSR santykio nustatymu, tačiau jie buvo bejėgiai, o bejėgė buvo ir visa šita „vyriausybė“, net jeigu ji visa en bloc būtų norėjusi veikti ta kryptimi. Sovietų viešpatavimas anoje santykiavimo formoje, įvedus į Lietuvą milžinišką Sovietų karo pajėgą ir įtvirtinus Lietuvoje komunistinio sąjūdžio veiksnių veikimo monopolį, buvo toks stiprus, kad jam atsispirti, ypač šios „vyriausybės manekenui“, nebuvo įmanoma. Tiesa – tarp 1940. VI. 15. iki 1940. VII. 1. – Lietuva (Latvija, Estija) į Sovietų Sąjungos sąstatą dar nebuvo įėjusi, tačiau, be abejo, ji atsidūrė Sovietų Sąjungos dispozicijoje. Tame laikotarpy trijų pavergtų ir žūstančių Pabaltijo respublikų santykis su Sovietų Sąjunga sudarė tarpvalstybinį junginį, kuris kaip tik reikia apibūdint kaip Sovietų imperija – *Pax Sovietica.*

Federacijoje, kaip ir imperijoje arba, kaip jisai apibūdina – „pavergime“ (*sujétion*), **Redslob** teisingai konstatuoja tą patį subordinacijos kriterijų, kuriuo šios abi valstybinių junginių formos skiriasi nuo konfederacijos, nustatomos koordinacijos kriterijumi. Tačiau taip pat teisingai jisai konstatuoja principinį kategoringą skirtumą subordinacijos konstrukcijoje ir esmėje iš vienos pusės „pavergime“ (imperijoje) ir iš antrosios federacijoje. Būtent imperijoje pavergtosios valstybės tauta yra subordinuota svetimam ponaujančios valstybės tautos viešpatavimui, tuo tarpu federacijoje jos nariai nėra kits kitam subordinuoti, bet abu yra subordinuoti jų jungtinei valstybinei konstrukcijai, sudarančiai lyg antrąjį viršutinį valstybinį aukštą, kurio sudaryme jos abi (jų gali būti ir kelios) lygiai (paritetiškai) bendradarbiauja. Čia viešpataujanti valstybinė konstrukcija (jungtinė valstybė), kad ir subordinuoja apatines, tačiau iš apatinių pati išplaukia. Viešpatavimas ir subordinacija tuo pačiu yra ir valstybinio ponavimo viršūnėje bei valstybingumo regreso apačioj fenomenai, tačiau nėra tarp elementarinių junginio narių kito kitam pavergimo. Elementarinės apatinės valstybinės konstrukcijos visos lygiai yra subordinuotos bendrajai viršutinei jų superkonstrukcijai, kurioje visi elementariniai junginio nariai susilieja į vieną viešpataujančią jungtinę valstybę. Esmės skirtumas tarp imperinio ir federalinio valstybių junginio čia yra teisingai suformuluotas ir pabrėžtas. Federacija ir imperija sudaro dvi aiškiai diferencijuotas valstybinių junginių formas.

Taigi ten, kur junginy reiškiasi koordinacija be viešpatavimo ir subordinacijos, – ten bus konfederacija. Ir nors imperija bei federacija

yra nustatomos subordinacijos kriterijumi, kuris jas skiria nuo koordinacijos kriterijumi nustatomos konfederacijos, vis dėlto tam tikru atžvilgiu federacija gali būti laikoma artimesne konfederacijai negu imperijai, kurioje viešpatavimas ir subordinacija turi ryškių pavergimo žymių.

## 2. Unitarinė valstybė: centralizacija ir decentralizacija

Tuo tarpu mes išžiūrėsime tam tikrus unitarinės valstybės organizacijos metodus. Tatai tiks ir toms pamatinėms valstybėms ir valstybėlėms (valstybių rudimentams), kurios yra įjungtos į konfederaciją, federaciją ar imperiją, tačiau jos pačios, skyrium žiūrimos, yra unitarinės.

Pirma problema, kurią mes čia užtinkame, tai centralizacija ir decentralizacija.

Centralizacija reiškia tokią valdžios organizaciją, kurioje visa valstybės funkcija yra vykdoma tiksliai hierarchizuoto valdžios organų tinklo arba su vienu pagrindiniu organu viršūnėje (monistinė valdžios organizacija) arba su keliais pagrindiniais organais atskirų suskirstytų funkcijų kategorijų viršūnėse esant vienam šias paritetines viršūnes valdančiam teisės centrui,– konstitucijai (formalinis valdžios funkcijų suskirstymas). Tad svarbu ne tai, kad tas tiksliai hierarchizuotų organų tinklas būtų iš viso vienas, nes formaliniame valdžios funkcijų suskirstyme yra ne vienas, bet keli kits kito atžvilgiu paritetiniai ir autonominiai tokie organų tinklai, kiekvienas skiriamas tam tikrajai suskirstytų funkcijų kategorijai ir atitinkamos funkcinės viršūnės vadovaujamas. Centralizacijos sąvokai svarbu yra tai, kad tasai vienas (monistinėje organizacijoje) arba keli (formaliniame funkcijų suskirstyme) hierarchiniai tinklai būtų įjungti kiekvienas į kurį atitinkamą pagrindinį (viršūnės) centro valdžios organą.

Ir jeigu šitas arba šitie pagrindiniai valstybės centro valdžios organai su jų vadovaujamais atitinkamais hierarchiniais tinklais monopolizuoja visą viešąją galią, tai mes turime tobulą arba visišką centralizaciją. Viso šitokio tinklo (ar kelių tinklų) subjektas, teisinis veikėjas, viešosios teisės asmuo, – yra vienas: tai – pati valstybė.

Decentralizacija yra tada, kai valstybės funkcijos tam tikros sritys yra valstybės valdžios (centro) pavedamos vykdyti ir tvarkyti tam tikriems socialiniams junginiams, kurie šią funkciją vykdo per **savo** organus. Tai gali būti arba tokie socialiniai junginiai, kurie jau prieš tai eg-

zistavo, arba naujai *ad hoc*, kaip tik šiam reikalui, yra sudaromi. Pavedant jiems šią funkciją jiems drauge suteikiama tam tikra viešoji galia šiai funkcijai vykdyti.

Socialiniai junginiai, kurie yra šiam reikalui sunaudojami, visuomet turi būti organizuoti statutiniai junginiai, kitaip sakant – tai turi būti korporacijos. Jeigu jie iki tol buvo neorganizuotos grupės, tai jie organizuojami ir paverčiami korporacijomis, nes jie turi turėti tikslius teisinius organus su kategoringomis kompetencijomis. Tad decentralizacija visuomet racionalizuoja jai sunaudojamus socialinius junginius. Decentralizuotų vienetų organai tampa antriniais valstybės organais (antrinių organų sąvoką žiūrėk mano „**Valstybės“,** II tome 390–391 pusl.).

### 3. Decentralizacija: teritorinė ir neteritorinė (korporacinė arba „personalinė“ ar funkcionalinė – „veikmeninė“)

Decentralizacijos subjektai būna arba: **a.** teritorinės sritys (vietos bendruomenės, administracinio teritorinio suskirstymo padaliniai, provincijos, kraštai), arba: **b.** šiaip neteritoriniai socialiniai junginiai. Tad gali būti arba: **a. teritorinė** (vietos, vietinė) **decentralizacija**, arba **b. neteritorinė decentralizacija**, kuri tikslaus nusistojusio termino mokslo terminologijoje neturi. Vieni ją vadina „socialine“ arba „korporacine“, tačiau iš tikrųjų ir teritoriniai decentralizuoti vienetai organizuojami kaip korporacijos ir jie taip pat sudaro tam tikrąjį „socialinį“ fenomeną. Kiti ją vadina „personaline decentralizacija“, pabrėždami tai, kad dalyvavimas šiuose vienetuose nustatomas asmens kvalifikacijomis, o ne objektyviniu vietos apsigyvenimo faktu, automatiškai įjungiančiu į decentralizuotą teritorijos vienetą visus šios vietos žmones. Tačiau ir apsigyvenimo vieta tam tikra prasme sudaro asmens kvalifikaciją, turinčią personalinio pobūdžio. Dar kiti šią decentralizaciją vadina „funkcionaline“ (ar „funkcionine“ – „funkcine“) arba, einant, pav., Lietuvos 1938 m. konstitucijos (jos 126 §-fo) terminologija, „veikmens“ arba „veikmenine“ decentralizacija („veikmeninė“ – tai sulietuvinta forma termino „funkcionalinė“).

Tačiau tiek ši „veikmeninė“, tiek teritorinė ar vietos decentralizacija yra skiriama tam tikroms kaip tos funkcijoms atlikti, tad galų gale ir ši terminologija nėra visiškai tiksli, nes iš tikrųjų „veikmeninė“ yra ir vietos decentralizacija. Tačiau ginčas dėl termino nekeičia esmės, iš es-

mės gi decentralizacija būna teritorinė (vietos) arba neteritorinė (nesurišta su jokia vieta, ne lokalizuota).

## 4. Prof. H. Berthelemy apie decentralizaciją

Vienas geriausiųjų prancūzų administracinės teisės specialistų, buvęs Paryžiaus universiteto Teisių fakulteto dekanas prof. **H. Berthélemy** pareiškia šias pastabas dėl centralizacijos ir decentralizacijos:

„Valstybės valdžiai decentralizacija yra jos pajėgumo elementas. Palengvindama valdžios vaidmenį, paliuosuodama ją nuo sprendimo uždavinių, kuriems centro valdžia netinka, decentralizacija rezervuoja valstybės valdžios energiją svarbiems reikalams spręsti“.

Čia pat **Berthélemy** aptaria dvi decentralizacijos rūšis, tačiau ne toje klasifikacijoje, kurią mes aukščiau esame pateikę. Mūsų pateiktoje klasifikacijoje mes nurodėme decentralizaciją teritorinėmis sritimis (vietos decentralizacija) ir decentralizaciją korporaciniais funkcionaliniais vienetais, nesurištais su tam tikru valstybinės teritorijos daliniu (neteritorinė veikmeninė decentralizacija). Čia mes turėjome galvoje dvi skirtingas decentralizacijos subjektų kategorijas, tačiau abiem atsitikimais tokius subjektus, kurie egzistuoja kaip atskiri socialiniai vienetai, neįeiną į valstybinę asmenybę. Tai yra atskiri teritoriniai vienetai – miestai, kaimo bendruomenės, valsčiai, apskritys... – ir šiaip įvairioms socialinėms funkcijoms sudarytos korporacijos. Tačiau greta šių decentralizacijos subjektų decentralizacija gali paliesti ir įvairias atskiras pačios valstybės organizuojamas bei vykdomas tarnybas. Šių tarnybų veiklus subjektas yra pati valstybė, kuri tačiau šių tarnybų organus gali išskirti iš bendrosios valstybės organizacijos hierarchijos ir sukonstruoti juos atskirais personifikuotais vienetais, vadinasi – vienetais, kuriems suteikiama dirbtinė asmenybė. Šią decentralizacijos formą ir turi galvoje prof. **Berthélemy**, kalbėdamas apie dvi decentralizacijas: decentralizaciją teritorinėmis sritimis ir decentralizaciją tarnybomis. Jisai jas šiaip vertina:

„Decentralizacija sritimis didina laisvę. Decentralizuotų reikalų ribose departamentų ar bendruomenių gyventojai gali laisvai tvarkytis, remdamiesi savo atstovų daugumos nusistatymu ir nesiskaitydami su tautinės (visos tautos) daugumos nuomone.

Decentralizacija tarnybomis /kitaip sakant – autonomija, pripažinta viešosioms įstaigoms/ leidžia joms atsipalaiduoti nuo politinių įtakų. Būtų pageidaujama, kad ši decentralizacija būtų išplėsta ir kad būtent technikinėms tarnyboms būtų duotas galimumas administracines praktikas pakeisti ūkiško tvarkymosi metodais.

Už tai decentralizacijos tiek sritimis, tiek tarnybomis nepatogumas yra tas, kad ji išpučia biudžetus ir skaldo atsakomybes. Yra pavojus, kad sričių ar miestų organai mėgins savintis galią, rezervuotą centro valdžiai. Regionalinėms ar vietinėms mažumoms šių organų galia yra labiau nepakenčiama, kadangi ji yra artima, spaudžianti betarpiškai. Šie organai dažnai būna neprityrę. Ypatingų tarnybų autonomija gali sudaryti valstybėje perdaug galingas transmisijas ir mechanizmus, kurie nebus linkę kantriai kęsti būtiną centro kontrolę.

Dviguba priemonė šiems pavojams pašalinti glūdi: 1. administracinės globos vykdyme ir 2. rupestingame parinkime decentralizuojamų reikalų ir skiriamų decentralizacijai tarnybų“ **(H. Berthélemy** – **„Traitė élémentaire de droit administratif“,** Xl laida, Paris, Librairie Arthui Rousseau, 1926 m., 111–112 pusl./.

### 5. Teritorinė ir „personalinė“ decentralizacija J. Robinzono apibūdinime mūsų teisės literatūroje

Mūsų teisės literatūroje p. **Jokūbas Robinzonas** savo plačiajame „**Klaipėdos krašto Konvencijos komentare“** (Kaunas, Spaudos Fondas, 1934 m., I tomas, 226 pusl.) teisingai pabrėžia šitokį skirtumą tarp teritorinės ir vadinamos personalinės decentralizacijos (tiesa – jisai kalba tiktai apie autonomiją, sudarančią vieną dviejų kategoringų decentralizacijos formų, tačiau tatai lygiai liečia ir antrąją jos formą – savivaldybę, tad tinka iš viso decentralizacijai). T. vad. „personalinė“ autonomija ar savivaldybė yra tokia, kurios subjektu yra tam tikras ne teritorinis žmonių kolektyvas, išsiskiriąs iš bendrosios masės tam tikru socialiniu požymiu ir sudarąs tam tikrąjį nelokalizuotą socialinį junginį.

„Kaip žinome, – sako **Robinzonas,** – pamatiniu skirtumu tarp teritorinės ir personalinės autonomijos yra tatai, kad teritorinėje autonomijoje ne tik turima teisė savarankiškai reguliuoti tam tikrą ekonominio ir dvasinio gyvenimo dalykų skaičių, bet kartu ir legitimacija versti ir kitus asmenis, kurie yra toj teritorijoj, klausyti legitimuotosios grupės, jos pa-

čios ir dėl jos pačios sudarytų specialių normų. Priešingai, autonomiškai personaliniame junginy visai negalima taikyti tokios prievartos, nes tokiame junginy **legitimuotųjų** sfera sutampa su autonomijai **subordinuotųjų** sfera“ (pabraukta pačiame tekste). Iš tikrųjų personalinėje autonomijoje ar savivaldybėje – decentralizuotų organų aktai – normos, taisyklės, įsakymai – tėra imperatyviniai tiktai decentralizuoto junginio nariams (dalyviams), tuo tarpu teritorinėje jie gali imperatyviškai paliesti visus, kad ir šiaip pašalinius asmenis, atsidūrusius decentralizuotoje teritorijoje ir šiaip nedalyvaujančius šiame teritoriniame vienete.

### 6. Teritorinė arba vietos decentralizacija. Ypač vietos bendruomenė, kaip elementarinis šios decentralizacijos vienetas

Vietos decentralizacijos vienetai būna dviejų arba net trijų rūšių. Pamatinę kategoriją sudaro **vietos bendruomenė** („komuna“, „*commune*“, „*Gėmeinde*“). Vietos (miesto, kaimo) bendruomenė yra seniausia teritorinės besivaldančios korporacijos forma, kuri nėra dirbtinė, tam tikriems administracinio tvarkymo reikalams ir decentralizacijos metodui panaudoti valstybės sukurta, bet yra kilusi savaime, iš dalies net ankstyvesnė už valstybę, iš dalies net jos pirmtakūnė, nes ir valstybė tam tikra prasme yra plati teritorinė bendruomenė ir kai kurios valstybės, kaip kad, pav., miestų respublikos Viduramžį arba Šveicarijos kantonai, yra betarpiškai iš vietos bendruomenių ar kelių bendruomenių junginių tiesiog kilusios. Miestų ir kaimų bendruomenės jau buvo valstybės užtiktos kaip vienas pirminių ir elementarinių socialinio bendravimo ir tvarkymosi kūrinių.

Tai yra kaimynystės santykių organizacinė forma, kuri sudarė bendrų vienoje vietoje apsigyvenusių žmonių reikalų – ypač drausmės ir tvarkos (policijos), sanitarijos ir tam tikrų ekonominių reikalų (bendrų turtų naudojimo ir pan.) – korporaciją. Jau net ir tuo laiku, kai plačiuose kurių kraštų teritorijos plotuose viešpatavo anarchija arba kai valstybės užuomazga buvo silpnutė ir menkai susitvarkiusi, tepajėgianti tiktai siaurą viešųjų reikalų sritį į savo funkciją įtraukti ir suvaldyti, vietos bendruomenės dažnai klestėjo ir atlikdavo tas socialinio bendravimo funkcijas, kurios vėliau atiteko valstybei ir tam tikroms jos sudėtingo aparato įstaigoms.

Zuricho universiteto profesorius **Fritzas Fleineris** savo knygoje (naudojuos šios knygos vertimu į prancūzų kalbą, padarytu Strasburgo profesoriaus **Eisenmanno**, – „**Les principes généraux du droit administratif Allemand“,** Paris, 1933 m., leidinys „**Bibliotheque de L'Institut de droit public“,** l) šitaip pasisakė dėl šių pamatinių moderninės vietos decentralizacijos vienetų – vietos bendruomenių, turėdamas galvoje jų vokiškąją formą:

„Istoriškai komunos yra kilusios iš senųjų ***markgemeinden***, vadinasi, iš asmenų susibūrimų, kurie kartu buvo ir vietos bendruomenėmis, ir ekonominiais sodžiaus susibūrimais (žemės ūkio gamintojų bendruomenė miškams ir ganykloms bendrai naudotis). Politinis ***markgemeindės*** veidas buvo tęsiamas moderninės miesto ir kaimo bendruomenės ***markgemeindės***, kaip ekonominio vieneto, likučiai užsiliko t. vad. „piliečių naudojimosi teisėje“ („*droits de jouissance des bourgeois*“ – „*bürgerliche Nutzungs-rechte*“), vadinasi – tam tikros bendruomenės piliečių klasės privilegijoje naudotis tam tikrais komunalinės žemės turtais (miškas, laukas) savo asmeniniam reikalui. Komuna yra korporacinio pobūdžio junginys, įsikūręs tam tikroje teritorijoje (*Gemerkung*). Ji sudaro tam tikrą teritorinės korporacijos lytį (***Gebietskörperschaft***). Ji būtinai numato tam tikrą teritoriją ir narius. Dar XIX amžiaus piliečių (kitur, kaip kad Europos rytuose, pav., Rusų Imperijoje, kurios sąstate buvo ir Lietuva, – net iki XX amžiaus pradžios; **mano pastaba**) komuna rėmėsi bendruomenės piliečių (***Gemeinde-burger***) grupe (piliečių bendruomenė, ***Burgergemeinde***). Individai įeidavo į šią grupę gimimu, jungtuvėmis arba bendruomenės pilietybės jiems suteikimu. Piliečių bendruomenė buvo šių piliečių tėvynė, į kurią jie visuomet galėjo grįžti ir kuri reikalui esant turėjo juos sušelpti, nors jie būtų labai ilgai gyvenę, toli už jos ribų“. Carų Rusijos luominėje bendruomenėje šitaip buvo iki galo. Valstiečiai ir miestelėnai buvo priskirti prie tam tikros savo bendruomenės, kaip pastarosios piliečiai. Pagaliau ir bajorai turėjo savo luominę teritorinę bendruomenę, tiktai teritoriškai žymiai platesnę. Jie valstybėje dalyvavo taip sakant per bendruomenę, sudarančią elementarinę jų „tėvynę“ ar korporaciją. Ir išvykę ir kitur apsigyvenę jie šio ryšio neprarasdavo ir savaime netapdavo savo gyvenamosios vietos bendruomenės nariais.

„Nuo 1842 m. – tęsia **Fleineris** – Prūsų legislacija ėmė griauti senąją tėviškės teisę (*Heimatsrecht*), paliuosuodama nuo iki tol veikusių suvaržymų piliečio įsikūrimą bet kurioje valstybinės teritorijos vietos

bendruomenėje ir suteikdama tam, kuris įsikūrė ir išgyveno tam tikrą metų skaičių, teisę gauti iš atitinkamų savo gyvenamosios vietos bendruomenių organų tam tikras pašalpas ir globą. Imperijos legislacija pasekė Prūsų legislacijos pavyzdį ir iš senosios tėviškės teisės pamažu atėmė visą jos buvusį esminį turinį. Svarbiausios bendruomeninės teisės (bendruomenės patarnavimais naudojimasis, paliegėlių šelpimas, verslo vykdymas ir kita) nebesudaro tik bendruomenės piliečių privilegijos, bet pavedamos kiekvienam Imperijos piliečiui, kuris yra įsikūręs bendruomenėje. „Gyventojų bendruomenė“ atėmė iš „piliečių bendruomenės“ daugumą autonominės administracijos uždavinių ir pareigų“– (**Fleineris – op. cit.**, 73–75 pusl.). Tai yra, galima sakyti, bendras evoliucijos procesas, pasireiškęs ne tiktai Vokietijoje: piliečių bendruomenė („*Bürgergemeinde*“) pakeičiama gyventojų bendruomene („*Einwohnergemeinde*“).

Vietos bendruomenė (kaimas, miestas) sudaro elementarinį, lyg organinį savivaldybinės decentralizacijos vienetą. Tačiau savivaldybinei vietos decentralizacijai gali būti sunaudojami ir stambesni dirbtiniai vietos vienetai, pavyzdžiui, įvairūs administracinio padalinimo vienetai (pav., apskritys, Lietuvoje šio pobūdžio buvo ir valsčiai, sudarą ne elementarines bendruomenes, bet elementarinių bendruomenių – kaimų, bažnytkaimių, dvarų ir miestelių, nesudarančių atskirų viešosios savivaldybės korporacijų, – grupę). Tada tokie vienetai yra kartu ir valstybinės administracijos daliniai ir viešosios savivaldybės korporacijos, kuriomis decentralizuojama valstybė.

Kai kur savivaldybės vienetams, ypač bendruomenėms, leidžiama tam tikriems tikslams jų savivaldybės ribose sudaryti dar tarpbendruomeninius junginius (t. vad. „tarpkomunalinius sindikatus“ – „*syndicats de communes*“ Prancūzijoje, – ž. prof. **H. Berthélemy** – „**Traité élémentaire du droit administratif“,** XI laida, 249–251 pusl.).

## 7. Hauriou decentralizacijos teorija

Įdomią decentralizacijos teoriją konstruoja **Hauriou** („**Précis de droit administratif et du droit public“,** XI laida, Paris 1927 m., 57–58 pusl.). Terminu „decentralizacija“ jisai apima iš vienas pusės savivaldybę, kurią vadina „administracine decentralizacija“, iš antrosios – federaciją, kurią vadina „politine decentralizacija“, rasdamas tarp šių dviejų

„decentralizacijos“ formų skirtumą tą, kad pirmoji, savivaldybė, yra suderinama su teisės (įstatymų) vieningumu, kurį ji valstybėje išlaiko arba bent neardo, nes įstatymų leidžiamoji funkcija čia lieka centralizuota ir savivaldybiniai vienetai jos neturi, kai tuo tarpu antroji – federacija, arba „politinė decentralizacija“, dualizuoja teisę valstybėje, kurdama greta bendrųjų valstybinių įstatymų dar ypatingą vietinę įstatyminę teisę, kurią leidžia politinės decentralizacijos vienetai – teritoriniai vietiniai federacijos nariai arba federalinės valstybės daliniai. Šioje klasifikacijoje **Hauriou** visiškai nenumato dar vienos formos – autonomijos, kuri sudaro daugiau negu savivaldybė ir mažiau negu federacija. Aš manau, kad čia ir glūdi Hauriou konstrukcijos klaidos šaltinis.

Su šia Hauriou klasifikacija, mano nusimanymu, sutikti negalima. Jeigu tai, ką jisai taiko federacijai, būtų pritaikyta autonominiams vienetams unitarinėje valstybėje, tai ši klasifikacija būtų visiškai tiksli. Iš tikrųjų, kaip mes tai žemiau dėstome, dvi decentralizacijos formos, kurių pirmoji gali būti pavadinta „administracinė“ ir antroji – „politinė“, skiriasi kaip tik tuo, kad pirmoji, techniškai vadinama „savivaldybe,“ apima tiktai administracinę funkciją, neliesdama įstatymų leidžiamosios, kuri lieka centralizuota, o antroji, kuri ypatingoje mokslo terminologijoje vadinama „autonomija“, apima ir tam tikrąją įstatymų leidžiamosios funkcijos sritį, kurioje įstatymus leidžia, tačiau įstatymus, veikiančius tiktai atitinkamo juos leidžiančio vieneto ribose, ne centro valdžia, bet atitinkamas autonominis vienetas. Tada valstybė, kurioje yra sudaryti tokie autonominiai vienetai, įstatyminė teisė tikrai dualizuojasi: iš vienos pusės yra bendri valstybiniai įstatymai, centro valdžios leidžiami, ir iš antrosios – yra vietiniai autonominio krašto įstatymai, jo leidžiami ir veikią tiktai šiame krašte, tačiau šiame krašte išskirią centro įstatymų veikimą (nukonkuruoją jų galią), tačiau tiktai tam tikroje autonomizuotų reikalų srity.

Tai ir yra dvi formos kaip tik decentralizacijos. Bendra joms yra tai, kad toji reikalų sritis, kuri yra decentralizuojama (pirmojoje formoje – tiktai administracijoje, antrojoje – ir įstatymų leidime), yra atitinkamiems vienetams pačios centro valdžios pavedama. Autonomijai charakteringa yra ir nuo federacijos santykių ją skiria dar tai, kad centro valdžia, pavesdama autonominiam vienetui tam tikrą įstatymų leidimo sritį, tuo visiškai neatsisako leisti šioje reikalų srity įstatymus, turėsiančius veikti tose valstybės dalyse, kuriose nėra sudaryta autonominių vie-

netų, nes autonomija paprastai suteikiama tiktai tam tikriems unitarinės valstybės daliniams – kraštams, provincijoms.

Federacija gi iš esmės skiriasi nuo abiejų decentralizacijos formų tuo, kad čia centro valdžia nieko federacijos nariams ne paveda, ne deleguoja, nes elementarinis galios ir funkcijų šaltinis čia yra kaip tik nariuose, bet ne centre, vadinasi, diametrališkai priešingai, negu kad yra unitarinėje, kad ir decentralizuotoje, valstybėje. Tiesa – ir čia centras ponauja. Tačiau čia jisai vis dėlto yra išvestinis, kad ir virtęs ponaujančiu: ne jisai nariams paveda jų kompetenciją ir tam tikras administracines ir įstatymų leidžiamąsias funkcijas, bet jis pats iš narių pasiima, – pasisavina – tam tikrą kompetenciją ir funkcijas, jiems gi palieka tai, ko sau nepasiima (palieka, bet ne paveda, ne deleguoja, ne suteikia). Į šią problemą mes dar grįžtame žemiau, kur mes ypatingai apie federaciją kalbame.

Be to, ir teisė federacijoje nėra, tiesą pasakius, dualizuojama, kaip kad ji dualizuojasi decentralizuotose unitarinėse valstybėse, kuriose yra autonominės sritys. Tiesa – federacijoje įstatymų leidimas yra suskirstomas tarp centro ir federacijos narių: yra federacijos centro įstatymai ir federacijos narių (kantonų, štatų, žemių...) įstatymai. Tad šiuo atžvilgiu (atsižvelgiant į tai, kieno įstatymas yra išleistas) yra lyg dvi rūšys įstatymų – federaliniai ir vietiniai. Tačiau tai nėra dvi rūšys teisės, dvi teisės. Teisė yra viena ir vieninga, tiktai dviem įstatymų kategorijomis reiškiama. Nes tie reikalai, kurie tvarkomi centro įstatymų leidimu, nėra federacijos narių įstatymų liečiami ar tvarkomi ir atvirkščiai. Vadinasi – vieniems reikalams yra centro įstatymai, kitiems – vietiniai narių įstatymai. Tačiau nėra taip, kad tam pačiam reikalui būtų valstybėje ir centro įstatymas, ir vietinis federacijos nario įstatymas. Jei yra vienas įstatymas, tai šiam reikalui nėra kito įstatymo. Teisė lieka vieninga, tiktai tais reikalais, kurie įeina į federacijos narių įstatymų leidimą, ji yra suskirstoma vietiniais teritoriniais narių įstatymais, kurių yra tiek, kiek yra narių, ir kurių kiekvienas veikia atitinkamo federacijos nario teritorijoje. Tačiau santyky tarp centro ir kiekvieno nario teisė yra vieninga.

Autonominėje gi unitarinės valstybės decentralizacijoje, kuri niekuomet neapima visos valstybės teritorijos kaip kad federacijoje, – yra kaip tik tikras teisės dualizmas ta prasme, kad autonominės deleguotos kompetencijos ribose valstybėje tam pačiam normuojamam reikalui yra ir veikia du įstatymai, kurio vienas yra centro, kitas gi – autonominio vieneto. Jie gali kitas kitam prieštarauti. Jųjų vienas veikia atitinkamoje

autonominėje srity, antras – neautonomizuotoje valstybės teritorijoje. Vienas yra bendrasis, kitas – vietinis. Vienas sudaro bendrąją normą, antrasis – vietinę išimtį.

Tiesa – ir federacijoje yra bendrasis ir yra vietinis įstatymas. Tačiau čia vietinio įstatymo normos nesudaro išimties iš bendrojo normų, kaip kad autonomijos atsitikime unitarinėje valstybėje, nes federacijoje nei vietinis įstatymas nenormuoja tų reikalų, kuriuos normuoja bendrasis, nei atvirkščiai. Čia vietiniai (federacijos narių) įstatymai sudaro bendrųjų (centro leidžiamų) įstatymų tąsą, užpildo teisės spragas, susidarančias dėl aprėžtos (atributyvinės) įstatymų leidžiamosios centro kompetencijos. Teisė čia lieka vieninga, apimanti tiek bendruosius, tiek vietinius įstatymus, tiktai ten, kur prasideda vietinių veikimas (vadinasi – federacijos narių kompetencijos ribose) ji šakojasi atskiromis federacijos narių teritorijomis.

Tokiu būdu šitas **Hauriou** konstrukcijos momentas, mano nusimanymu, yra netikęs ir atmestinis. Negalima į vieną klasifikacinę schemą įdėti viena unitarinės valstybės decentralizacijos kategorija ir drauge federacija, kuri yra priešinga unitarizmui ir kuri todėl nesudaro ir sudaryti negali unitarizmo decentralizacijos kategorijos. Savivaldybinei, arba, kaip **Hauriou** vadina – „administracinei“, decentralizacijai galima ir reikia priešais pastatyti ne federaciją, bet autonomiją (autonominė arba „politinė“ decentralizacija). Abi – savivaldybė ir autonomija – tilpsta unitarinėje valstybėje: unitarinė decentralizuota valstybė. Tai dvi šios decentralizacijos formos ar kategorijos. Iš viso tokioje centralizuotoje griežtai unitarinėje valstybėje kaip Prancūzija mokslas apie decentralizaciją, federaciją ir pan. neturėjo šansų pražydėti, nes šios problemos aktualios ir gyvos nebuvo, tad ir viešosios teisės mokslininkai į šias problemas nebuvo jautrūs. Ypač kiek tai liečia federaciją ir autonomiją.

Užtai įdomios yra kitos mintys bei pastabos, kurias **Hauriou** deda į savo savivaldybės konstrukciją. Rišdamas jas su demokratine valstybės organizacija, viešpatavusia Prancūzijoje, ir su savo įdomia originalia demokratijos koncepcija, jisai pastebi, „kad administracinė decentralizacija“ (vietos savivaldybė) grąžinanti tautai vietinę ir ypatingųjų reikalų administraciją. **Hauriou** žodžiais – „administracinė decentralizacija“ pasiekiama dviem priemonėmis: pirmoji šių priemonių esanti ta, kad šios administracijos agentai skiriami rinkimais, antroji – esanti ta, kad išrinktieji suburiami į kolektyvines agentūras, dalyvaujančias vykdomojoje valdžios funkcijoje. Tai yra renkamosios savivaldybės tarybos. Ka-

dangi kolektyviniai organai – o tokios ir yra savivaldybės tarybos – tegali veikti tiktai debatais ir nutarimais, tai esą tenką konstatuoti, kad administracinė decentralizacija (savivaldybė) reiškiantisi rinkimų ir svarstymo principais. Tokiu būdu ši decentralizacija įsibraunanti tiktai į administracinę valstybės funkciją, tačiau ir šioje funkcijoje ji nedecentralizuojanti visos viešosios administracinės galios, net savivaldybei pavestų reikalų (kompetencijos) ribose, nes nutarimų viešosios galios priemonėmis vykdymas ne pereinąs į savivaldybinių vienetų dispoziciją ir liekąs centralizuotos vyriausybės rankose. Taip pat greta savivaldybinės decentralizuotos administracijos esą ir vietiniai centro valdžios administracijos organai. Pagaliau vyriausybė bei centralizuotas valdžios aparatas vykdąs decentralizuotos administracijos priežiūrą. Tokiu būdu administracinė decentralizacija ne šalinanti centralizuotos valstybinės administracijos, tiktai kombinuojantis su ja.

Įvertindamas administracinę decentralizaciją, **Hauriou** randa, kad valstybės funkcijų ir administruojamųjų socialinių reikalų atžvilgiu tikslesnė ir racionališkesnė bei ekonomiškesnė būtų buvusi administracinė centralizacija, tad esą ne šios rūšies sumetimais pagrindžiama administracinė decentralizacija. Esą dalykas tokis, kad moderninės valstybės – jisai čia turi galvoje demokratinės konstrukcijos valstybes – esančios reikalingos ne tiktai geros administracijos, vadinasi, sumanesnės, tikslesnės, labiau bešališkos ir ekonomiškos, bet ir tam tikros politinės laisvės. Su šia **Hauriou** pastaba, kiek tai liečia demokratijos esmės ryšį su decentralizacija, sutikti galima, nes demokratinė valstybės ir politines valdžios struktūra turi savo konstrukcinių principų logiką, kuri, be abejo, reaguoja ir į visą vietinių problemų organizavimą, tačiau tatai iš tikrųjų nelabai stiprina decentralizacijos (savivaldybės), jeigu ji, kaip seka iš šių **Hauriou** teigimų, gadina administraciją. Atestacija demokratijai ne puikiausia. Esą politinė laisvė demokratinėje valstybėje esanti susijusi su valdžios renkamumu, o tatai savo ruožtu esą susiję su administracine decentralizacija, kenkiančia gerai valstybės reikalų administracijai. Esą iš vienos pusės politinė laisvė reikalaujanti plataus liaudies dalyvavimo valdžioje per politinius rinkimus ir renkamas kolegijas, iš antrosios gi – rinkikai ir tų politinių kolegijų nariai tegalį įgyti politinio išlavinimo tiktai vietiniuose rinkimuose ir vietinių savivaldybių tarybose... (**op. cit**., 57–58 pusl.).

## 8. Decentralizacijos rūšys ir decentralizuotų funkcijų klasifikacija

Decentralizacijos gali būti įvairios formos, tačiau svarbiausios ir ryškiausios yra šios dvi: **a. savivaldybė** ir **b. autonomija.**

Kad būtų griežta visiška centralizacija, be jokių decentralizacijos pėdsakų, tatai yra labai reta. Tatai butų išimtis. Dar mažiau įmanoma būtų visiška decentralizacija, kurioje nieko nebūtų centralizuota, kurioje viskas būtų perleista decentralizuotiems socialiniams vienetams ir patsai veiklusis centras tuo pačiu būtų likviduotas. Bent pagrindiniai centro valdžios organai yra būtini. Tad dažniausia (o gal ir visuomet) valstybėje yra tam tikra centralizuota ir tam tikra decentralizuota viešosios funkcijos ir galios sritis. Šių dviejų sričių pločio santykis sprendžia apie centralizacijos arba decentralizacijos viešpatavimą bei ryškumą valstybės organizacijoje. Juo labiau plečiama valstybės decentralizacija – juo labiau ši valstybė vadinama decentralizuota, ir atvirkščiai.

Valstybės valdžia yra teisiškai taip sakant savaiminga, kurios funkcionalinės galios šaltinis glūdi pačiame jos centre, kas ir vadinama jos, valdžios, suverenumu. Tai yra lyg socialinės viešosios galios *siu generis* šulinys, jos rezervuaras, į kurį ji suplaukia iš socialinių jėgų santykiavimo. Decentralizacijos gi (savivaldybės ir autonominių) vienetų valdžia yra išvestinė. Decentralizuotų vienetų viešoji galia, kuria jie disponuoja, visuomet jiems iš valstybės yra deleguota (suteikta, „*oktrojuota*“).

Tačiau jųjų viešoji funkcija, kuriai jie šią galią naudoja, yra dvejopa: **a.** savoji, kurią mes vadinsime autonomine, ir **b.** deleguota. Iš vienos pusės jie aprūpina ir tvarko **savo** reikalus (autonominė funkcija ar kompetencija), iš antrosios jie gali būti sunaudoti ir bendrajai valstybės funkcijai (deleguota funkcija ar kompetencija). Jei šie vienetai **jokios** deleguotos funkcijos neturi ir tiktai savo reikalais rūpinasi, tai jeigu valstybė šią jų funkciją vertina ir ją laiko sociališkai naudingą, o todėl jiems tam tikrą viešosios galios kiekį šiam reikalui paveda, tai tam steigiama ne autonomija ar savivaldybė, bet ta decentralizacijos *sui generis* forma, kuri vadinama **viešosios teisės korporacija**.

Tačiau ir autonomijos bei savivaldybės vienetai greta deleguotos funkcijos turi arba bent gali turėti ir autonominę (savąją) funkciją. Deleguotos funkcijos srity, mano nusimanymu, tektų nustatyti dar šią klasifikaciją: **a.** deleguota autonomizuota funkcija (pavyzdžiui, autonominei provincijai valstybė delegavo baudžiamosios teisės funkciją arba savi-

valdybei delegavo pradžios mokslą) ir **b.** deleguota vykdomoji funkcija (pavyzdžiui, burmistrui ar viršaičiui pavedamos kurios bendrosios policijos funkcijos arba civilinės padėties aktų registracija arba kas kita tiesioginėje valstybės tarnyboje). Pirmojoje šių dviejų deleguotų funkcijų konstrukcijų atitinkama valstybės funkcija yra perleista pačiam decentralizuotam vienetui rūpinti ir savo organais veikti, vadinasi, jisai tampa šios valstybinės funkcijos veikimo subjektas. Antrojoje – jojo tam tikri organai sunaudojami pačios valstybės vedamam darbui ir tampa centro agentais, nes veikimo subjektas čia yra pati valstybė, decentralizuotas gi vienetas jai savo organais tiktai patarnauja, lyg kad tuos organus jai skolina.

Šios klasifikacijos reikšmė ypač aiškėja decentralizuotų vienetų organų veikimo priežiūroje. Būtent autonominėje ir deleguotoje autonomizuotoje funkcijose centras principiškai pasitenkina arba bent gali pasitenkinti tų organų veikimo **teisėtumo** priežiūra, kuri apima: **a.** nuveiktojo teisėtumą ir **b.** patį veiklumą, vadinasi – žiūri, kad būtų veikiama, nes viešoji kompetencija nustato ne subjektyvinę atitinkamo vieneto ar jo organo teisę veikti arba neveikti savo kompetencijos srity, bet nustato kaip tik jų pareigą veikti, tad neveiklumas, veikimo apsileidimas sudaro neteisėtą elgimąsi, neteisę, kurią tuo pačiu apima teisėtumo priežiūra. Tačiau – ypač deleguotoje autonomizuotoje srity – ši priežiūra, be teisėtumo, gali paraleliškai liesti ir šio veiklumo suderinimą su bendrais valstybės tikslais atitinkamoje srity. Šiaip bent to suderinimo ribose (vadinasi – kiek tasai veikimas nėra kategoringai priešingas bendriems šioje srity valstybės tikslams) veikimo tikslingumo ši priežiūra gali neliesti. Šiaip tikslingumo vertinimas čia tada pavedamas pačiam savivaldybės vienetui, kuris tai daro per savo organus. Ir tatai kaip tik sudaro pačią savivaldybės esmę. Laisvo tikslingumo vertinimo sritis gali būti savivaldybėj siauresnė ar platesnė, tačiau jos negali nebūti. Jeigu jos visiškai nebūtų buvę, tai iš viso netektų apie savivaldybę kalbėti. Ten, kur visas vadinamosios „savivaldybės“ veikimas yra **tikslingumo** atžvilgiu griežtai centro kontroliuojamas ir jam subordinuotas, nieko laisvam galutiniam tikslingumo vertinimui nepaliekant, ten iš tikrųjų savivaldybės nėra. Todėl visiškas savivaldybės įjungimas į tarnybinę centro priežiūrą žudo pačią savivaldybę ir palieka tiktai tai, kas galima pavadinti siaurąja decentralizacija (apie tai žiūrėk žemiau).

Užtai deleguotoje vykdomojoje savivaldybės funkcijoje, kurioje savivaldybės vieneto organai sunaudojami tiesioginiam pačios valstybės

vedamam darbui, kaip centro agentai, šių organų veikimo priežiūra apima tiek jo teisėtumą, tiek jo tikslingumą. Čia visiškai tinka tarnybinė (hierarchinė) centro priežiūra.

Kai įvairios valstybės funkcijos vykdomos per savivaldybinių vietos bendruomenių organus (deleguotos vykdomosios funkcijos metodu) – tai tatai vadinama administracijos komunalizacija. Iš esmės tas pats būna federacijoje, kai federalinės administracijos funkcijoms vykdyti sunaudojami federacijos narių organai. Federacijoje tatai yra dažnas reiškinys. Jisai mažina federalinio biudžeto išlaidas, nes nereikalauja plėsti atskiro federalinio administracijos aparato.

Apie decentralizuotų vienetų funkcijų klasifikaciją „savosiomis“ (autonominėmis) ir „deleguotomis“ (pavestomis) ž. tarp kito ko **Berthélemy – „Traité élémentaire de droit administratif“,** 1926 m., 213 pusl., taip pat dr. **Antoni Peretiatkowicz – „Panstwo Wspoczesne“,** Poznan, 1924 m., 60 pusl. Šiuose veikaluose nurodomi ir abiejų funkcijų kategorijų pavyzdžiai.

Tiesa – **Fleiner** („**Droit administratif Allemand“, Eisenmanno** vertimas iš vokiečių kalbos, Paris, 1933 m., 76 pusl.) teisingai nurodo, kad ribos tarp autonominės ir pavestosios savivaldybinių vienetų kompetencijos yra neaiškios ta prasme, kad tatai pareina nuo pačios valstybinės funkcijos apimties, kuri ne visose valstybėse yra vienoda. Todėl ir ši riba tarp šių dviejų kompetencijų, kurių viena apima sritį, neįeinančią į tiesioginę pačios valstybės funkciją, o antroji palyti valstybinės funkcijos sritį, yra nepastovi ir negali būti teoriškai atskirais reikalais nustatyta. Ji tegali būti konstatuota tik kiekvienoje valstybėje skyrium, pasiremiant istorine valstybinės funkcijos evoliucija tam tikroje valstybėje.

**Fleiner** (**op. cit.,** 77–79 pusl.) palyti keliomis pastabomis ir savivaldybės vienetų veikimo priežiūrą. Jisai pastebi, kad savivaldybės vienetų deleguotoje kompetencijoje, kurią savivaldybės vienetai vykdo per savo organus, šie organai tam tikrose šio savo veikimo ribose gali virsti tarpiniais arba antriniais centro valdžios agentais, kuriems, kaip ir kitiems tiesioginiams arba pirminiams valstybės tarnautojams, taikoma paprasta tarnybinė arba hierarchinė jų darbų priežiūra. Šia prasme jie, kad ir būdami savivaldybės vieneto organais, šioje savo veikimo srity yra įtraukiami į bendrą valdžios organizacijos hierarchiją. **Fleiner** tatai vykusiai konstatuoja šia formule: „Valstybės priežiūra, autonominės administracijos vienetui tada pakeičiama valstybės hierarchine galia patiems komunaliniams valdininkams“ (**op. cit**., 77 pusl.). Tatai ir reiškiasi

kaip tik toje deleguotos kompetencijos kategorijoje, kurią aš pavadinau „deleguota vykdomąja kompetencija ar funkcija. Tatai jai ir yra būdinga.

Šiaip **Fleiner** konstatuoja, kad valstybės centro priežiūra decentralizuotų vienetų veiklai visuomet reiškiasi teisėtumo atžvilgiu ir kartais gali reikštis ir tikslingumo atžvilgiu. Ypatingai jisai nurodo į preventyvinės priežiūros formą, kuri pasireiškia tais atsitikimais, kai decentralazuotų vienetų organų nutarimai yra reikalingi valstybės valdžios pritarimo (sankcijos) ir įgyja galios tiktai gavus šį pritarimą (pav., paskolos užtraukimas, nekilnojamojo arba šiaip brangesnio turto perleidimas). Tas pats būna tada, kai tų vienetų aukštesniųjų organų personalo išrinkimas arba jųjų įstatai ar reguliaminai yra reikalingi valstybės valdžios patvirtinimo arba papildomojo paskyrimo (palygink: Universiteto vadovybės rinkimai ir papildomas skyrimas arba tvirtinimas Lietuvoj). Patvirtintas arba pritartas tų vienetų aktas lieka jųjų aktu, tačiau jame vyksta decentralizuoto vieneto ir centro valdžios valių sutapimas ir jame dvi galios – bendroji valstybinė, centrui rezervuota, ir pavestoji decentralizuota – susilieja tam tikroje kooperacijoje.

Greta dviejų svarbiausių tikrosios decentralizacijos formų, savivaldybės ir autonomijos (į tai dar grįšime ir ypatingai išžiūrėsime dar autonomiją), yra dar siauroji decentralizacija (*quasi*-savivaldybė), kuri reiškiasi tuo, kad atitinkami socialiniai vienetai (teritoriniai ar veikmeniniai) jokios nė autonominės, nė deleguotos autonomizuotos funkcijos neturi, tiktai sunaudojami atitinkamo centro organo personalinei sudėčiai sudaryti. Tai yra tada, kai kuris vietinis arba tam tikros kompetencijos organas, savo veikimu įjungtas į bendrą valstybės valdžios hierarchinį veikimo tinklą, yra kurių nors socialinių vienetų renkamas. Jeigu toks organas gali būti laikomas to jį išrinkusio vieneto organu, tai šiuo atžvilgiu mes turėtume konstatuoti, kad atitinkamas vienetas turi tiktai deleguotą vykdomąją funkciją. Savivaldybės tatai nesudaro.

### 9. Viešųjų valstybės tarnybų (viešųjų įstaigų) decentralizacija

Kaip jau buvome minėję – *sui generis* decentralizacijos formą sudaro taip sakant „autonomizuotos“ pačios valstybės tam tikros tarnybos – įstaigos. Tai yra tada, kai tos tarnybos – įstaigos personifikuojamos kaip tokios: joms suteikiama atskira, su valstybe nesutampanti, teisinė asmenybė, ypač santyky su šiaip asmenimis (su visais asmenimis, išsky-

rus valstybę), o jeigu jos dar patrimonizuojamos, vadinasi, turi teisiškai išskirtą iš valstybės iždo turtą ir savo ūkiškąją būklę, tai savo asmenybę jos išlaiko ir turto santyky su kitomis nepersonifikuotomis valstybės įstaigomis, o kartais iš viso net ir su pačia valstybe. Tačiau principiškai valstybės atžvilgiu jos iš valstybės asmenybės neišeina. Jųjų atskira teisinė asmenybė yra tiktai reprezentacinis valstybės asmenybės refleksas, sudarytas teisinės apyvartos tikslams. Tai yra funkcionalinė (veikmeninė) decentralizacija.

Į šios rūšies decentralizaciją kreipia dėmesį ir **Hauriou** („**Précis de droit administratif“,** Xl laida, 1927m.), kuris randa, kad kurios viešosios tarnybos („*services publics*“), valstybinės ar municipalinės, organizavimas viešosios įstaigos („*établissement public*“) formoje esąs susijęs su nauju sprendžiamosios galios pertvarkymu, būtent su nauju šios galios suskirstymu. Esą viešojoje įstaigoje sprendimo galia sujungiama su įstaigos narių technikine kompetencija ir tuo pačiu išimama iš centro valdžios. Jisai nurodo į universitetus, į jųjų fakultetus, kur ryškiai kaip tik šis sprendžiamosios galios ir technikinio kompetentingumo junginys pasireiškiąs, ir pastebi, kad nors šis sąjūdis (technikinių valstybinės administracijos tarnybų pavertimas viešosiomis įstaigomis) dar esąs mažai išbandytas, tačiau Prancūzijoje kasmet, einant biudžeto įstatymu, šio sąjūdžio reiškiniai daugėja. Ypatingai jis kreipia dėmesį į geležinkelius, taip pat nurodo visą eilę naujų viešųjų įstaigų, sutvarkomų Prancūzijoje šioje formoje pačios centro administracijos glėby, – ministerijose, – kaip atskiri vadinamieji „ofisai“ („*offices*“), pav., turizmo ofisas, vidaus laivininkystės ofisas ir kiti (**op**. **cit.**, 60–6I pusl.). Labai ryškus palinkimas į šios rūšies veikmeninę valstybinės administracijos arba bent daugelio jos stambių ir reikalingų tikslaus technikinio kompetentingumo tarnybų decentralizaciją galima konstatuoti ir Vokiečių Reicho Veimaro konstitucijos režime.

**Hauriou** randa, kad decentralizacijai konstatuoti čia užtenka kaip tik šis viešosios sprendimo galios pertvarkymas, perkeliant ją iš paties administracinio centro aparato į tam tikrą tarnybos vienetą, kuriame jis susiriša su technikiniu kompetentingumu. Jisai randa, kad tatai nepareina nuo klausimo, ar viešosios įstaigos organizacija bus daugiau ar mažiau pagrįsta rinkimais, ar tiesioginiu personalo skyrimu. Čia tektų pastebėti, kad vis dėlto bet kuris sprendžiamosios galios perkėlimas iš paties centro ir viršūnės į apačią ar periferijas (tad ir į ypatingos tarnybos personalą) laikyti decentralizacijos reiškiniu nelabai galima. Jei toks pe-

rkėlimas nėra susijęs arba su kuriuo šios tarnybos personalinio sąstato pertvarkymu, įjungiant į jį visuomenės elementą, arba juo labiau su tam tikra šios galios autonomizacija, kuri visišką tikslingumo įvertinimą, kad ir siaurose ribose, perleidžia šios tarnybos įstaigai ir centro vyresnybės kontrolę kiek suvaržo ir aprėžia teisėtumo, o ne tikslingumo priežiūros rėmais, tai tatai bus ne decentralizacijos, bet administracinės dekoncentracijos reiškinys (dekoncentracijos esmė kitoje vietoje mano aiškinama). Ši decentralizacijos forma, kuri reiškiasi administracinių tarnybų organizavimu viešosiomis įstaigomis, mano nusimanymu, yra kaip tik ta, kuri stovi ant slenksčio decentralizacijos ir dekoncentruotos centralizacijos. Nuo vieno ar kito šios organizacijos momento gali pareiti jos klasifikacinis įjungimas į decentralizaciją ar į dekoncentraciją. Nes ir dekoncentracijoje iniciatyva ir sprendžiamoji galia perkeliama iš centro ir viršūnės į apačią ir periferijas, tiktai ten ši sprendžiamoji galia nėra galutinė tikslingumo įvertinimo atžvilgiu, ji nėra autonominė, tiktai provizorinė ir *prekarinė*, priklausanti vyresnybės kontrolės iš esmės. Šito momento **Hauriou** lyg nepastebi. Tad jeigu decentralizacijos konstatavimas čia, kaip sako **Hauriou**, nepareina nuo to, ar įstaigos personalas bus sudarytas rinkimais ar skyrimu (su tuo sutikti galima), tai vis dėlto jis nepareis tiktai nuo to, ar įstaigai bus pavesta kuri sprendžiamoji galia, ar ne. Reikia dar konstatuoti, kokia bus ši galia ir būtent koks bus jos santykis su centrui rezervuota priežiūra.

Įdomi taip pat yra **Hauriou** pažiūra į besireiškusį Prancūzijoje ir kai kur kitur valdininkų *sindikalinį* sąjūdį. Kaip žinoma, šis sąjūdis buvo plečiamas ir eksploatuojamas vadinamojo revoliucinio sindikalizmo priešvalstybiniams socialinės anarchijos tikslams ir sudarė sunkią vakarų demokratijai politinę problemą. Tačiau **Hauriou** be šių jo laikomų spekuliacinėmis pastangų sunaudoti šį sąjūdį pašaliniams anarchinės revoliucijos tikslams – pačioje šio sąjūdžio esmėje randa tą patį decentralistinį (ar dekoncentrinį) palinkimą perkelti sprendžiamąją administracinę galią iš bendrojo politinio centro ir viršūnių į valdininkų kolektyvus, kuriuose ši galia sueitų į kontaktą su technikiniu administraciniu kompetentingumu (dėl aukščiau išdėstyto ž. **Hauriou – op. cit**., 60–61 pusl.).

Į decentralizaciją būtų galima dar įskaityti ir viešosios teisės korporacijas, kaip tam tikrą siauresnės savivaldybės formą, nes šioms korporacijoms, jų valstybės naudingomis pripažintoms funkcijoms vykdyti, valstybės yra perleistas tam tikras viešosios galios *quantum*.

## 10. Decentralizacija viešojo ūkio srity

Valstybės ir savivaldybinių vietos bendruomenių funkcijai besiplečiant i ūkiškąją sritį, kyla naujos administracinės organizacijos formos šioms ūkio srities tarnyboms. Organizaciniai viešosios administracijos metodai bendrųjų šiaip tarnybų srity daugeliu atžvilgiu netinka ūkiškoms valstybinėms ar komunalinėms tarnyboms, kartais net tiesiog joms kenkia ir kliudo jų įmoniniam racionalizavimui ir našumui. Ūkiškoji sritis yra ypatingai jautri ir viešosios galios intervencija į šios srities veiklą yra reikalinga ypatingų metodų, pajėgiančių pašalinti iš jos tam tikrus politinės demokratijos ir parlamentarizmo, tad ir partijų rungtinių, padarinius, taip pat įvairius viešosios šiaip administracijos trūkumus ir rutiną.

**Fleiner („Droit administratif Allemand“,** prof. **Eisenmann**‘o vertimas iš vokiečių kalbos, Paris, 1933 m., 80–86 pusl.), kalbėdamas apie vokiškas administracijos formas Reicho Veimaro konstitucijos veikimo metu, šiaip šiuo reikalu pasisako:

„Žingsnis po žingsnio ėmė reikštis viešojoje administracijoje jos skirstymas į viešosios galios administraciją (***Hoheitsverwaltung*** – valdančiosios galios naudojimas) ir viešąją ūkiškųjų reikalų administraciją, – ji vadinama ir įmonių administracija (***Betriebsverwaltung***). Savo ūkiškajai administracijai valstybė ir bendruomenės vis labiau naudojasi privatinės ekonomijos ir privatinės teisės principais ir formomis. Tam vadovautasi įvairiais sumetimais: valstybinių ir komunalinių ūkiškų įmonių parėmimais tais pačiais lanksčiais komerciniais principais, kuriais yra tvarkomos privatinės ūkiškos įmonės (jų „nubiurokratinimas“ – ***Entbiureaukratisierung***); jų paliuosavimas nuo politikos (***Entpolitisierung***), vadinasi – jų apsaugojimas nuo bet kurios politinių partijų įtakos, kurią pajuto ir administracija parlamentinį režimą įsteigus; jų kiek galima didesnis izoliavimas nuo parlamentinės kontrolės ir su ja susijusio jų administravimo ir funkcionavimo viešumo ir t. t.“ (**op. cit.**, 81 pusl.).

Ir **Fleiner** nurodo tris organizacines formas, taikomas šiai decentralizuojamajai ūkiškajai valstybinei ir komunalinei funkcijai. Iš tikrųjų šios trys organizacinės formos atitinka skirtingus šios valstybinės ir komunalinės funkcijos metodus. Čia, mano nusimanymu, tenka skirti ypač du metodai. Jųjų vienas reiškiasi pačios tam tikros ūkiškos veiklos etatizavimu ar komunalizavimu, antrasis gi reiškiasi tam tikra valstybės in-

tervencija, nukreipta į tam tikros ūkiškos srities veiklos racionalizavimą viešojo tautos ar krašto ūkio sistemoje.

Viena šių **Fleinerio** nurodomų formų – tai yra ūkiškųjų valstybės ar komunalinių įmonių administracijos organizavimas decentralizuotomis ar dekoncentruotomis viešosiomis įstaigomis. Antrajai formai panaudojama civilinės teisės formos, būtent ypač akcinės bendrovės forma valstybei ar bendruomenei dalyvaujant bendrovės kapitale akcijomis, o per tai ir sprendžiamuoju balsu, kuris gali būti mažiau žymus ar žymesnis iki visiškai nulemiančio, eventuališkai su tam tikromis bendrovės valdyme prerogatyvomis (ši forma mums yra žinoma ir iš Lietuvos praktikos). Teisiškai šitokia bendrovė yra visiškai išskirta iš bendrosios valstybinės ar komunalinės administracijos ir patrimoniškai visiškai autonominė. Trečioji forma yra ta, kurią numato Veimaro konstitucija (šios konstitucijos 156 §-fas) ir kuri skiriama sociališkai ir politiškai svarbių ūkio šakų (pav., anglies) veiklos racionalizavimui. Tai yra tam tikrų ūkio sričių t. vad. suvisuomenimas („***Vergeselschaftung***“). Atitinkama ūkio sritis yra sindikalizuojama, šis priverstinis sindikatas apima visas šios ūkio šakos įmones, kurios formališkai lieka privatinės, tačiau įjungtos į bendrą funkciją ir disciplinuotos vienos sindikalinės organizacijos, prižiūrinčios jųjų veiklą ir ją planingai racionalizuojančios (apie šią ūkio „socializacijos“ ar suvisuomeninimo formą žiūr. mano „**Reprezentacija ir mandatas**“, Lietuvos Universiteto Teisių Fakulteto leidinys, Kaunas, 1926 m., 205–206 pusl., – tai yra aiški decentralizacijos forma, įeinanti į veikmeninės savivaldybės kategoriją).

### 11. Decentralizacijos, ypač savivaldybės, su demokratinėmis organizacinėmis formomis ryšio problema

Decentralizacijos formos, ypač savivaldybinė jos forma, moderninėje demokratinėje valstybėje taip buvo susijusios su demokratiniu rinkiminiu principu, kuris savivaldybės organų personalą jungia **mandatu** su savivaldybinio vieneto dalyviais, kad pačiame moksle ėmė įsigalėti pažiūra, jog šis mandatinis santykis sudarąs decentralizacijos (savivaldybės) esmę arba esminį reiškinį, be kurio ir savivaldybės nebūtų buvę. Tiesa – negalima paneigti, kad ryšis tarp demokratijos ir kaip tik bendruomenės yra žymus ir kad istoriškai demokratija yra užsimezgusi ne iš karto valstybėje, bet kaip tik elementarinėje bendruomenėje, kaip

jos tvarkymosi metodas (tiesioginė demokratija – bendruomenės dalyvių sueiga, „*Landesgemeinde*“ Šveicarijos kantonuose, pavyzdingos protestantą ir senų Amerikos kolonistų bendruomenės, brolijos ir pan., vėliau mandatinė demokratija, renkamieji bendruomenės organai, veikią reprezentaciniu mandatu...). Bendruomenėse užsimezgusi demokratija tapo vėliau perkelta į valstybę, kaip „plačiąją teritorinę bendruomenę“. Vadinasi – stebint demokratiją elementarinėse bendruomenėse ir valstybėse tenka prieiti išvada, kad demokratija valstybėje sudaro *sui generis* projekciją demokratijos bendruomenėje, o ne atvirkščiai: demokratija bendruomenėje nėra tiktai demokratinės valstybės formos reagavimas į esamųjų valstybės teritorijoje bendruomenių organizavimą. Žodžiu – valstybėje demokratijos aspektas yra, taip sakant, išvestinis iš bendruomenės, sudarančios demokratijos tėvynę ar tėviškę. O kadangi decentralizuojant valstybę savivaldybės konstrukcijai dažniausiai sunaudojama kaip tik bendruomenė, sudaranti elementarinį savivaldybės vienetą, tad šioje konstrukcijoje demokratinis principas labai žymiai ir pasireiškia, ypač kai ir pati decentralizuojamoji valstybė yra demokratinė. Tad ir atsiranda palinkimas demokratinį principą laikyti esminiu pačios decentralizacijos (savivaldybės) principu.

Klasikinis demokratijos tyrinėtojas **De Toqueville**, kuris demokratiją laiko tautų laisvės forma, šitaip pasisako dėl demokratinės vietos bendruomenės (komunalinės) struktūros esmės ir jos reikšmės tautos laisvei:

„Laisvų tautų pajėgumas glūdi bendruomenėje (komunoje). Komunalinės institucijos yra laisvei tas pats, kas mokslui yra mokyklos; jos paveda laisvę tautos dispozicijai; jos pratina tautą ramiai ir taikingai jąja naudotis. Be laisvų komunalinių institucijų tauta neturi laisvės dvasios net jeigu ji sau įsteigtų laisvą vyriausybę. Laikinosios aistros, atsitiktiniai interesai, aplinkybės gali kartais paveikti išorines nepriklausomybės formas, tačiau despotizmas, suvarytas į socialinio organizmo vidų, anksčiau ar vėliau vėl išplauks į paviršių“.

Cituodamas šiuos **De Toquevill**‘io žodžius (iš jo „**De la démocratie en Amérique**“, 1874 m., I t., 96 ir 97 pusl.), Italų katalikų veikėjas ir fašizmo priešas **Francesco Luigi Ferrari („Le régime fasciste Italien**“, Louvain'o Katalikų Universiteto leidinys, Paris, I928 m., 310–311 pusl.), kuris smerkia fašistinio režimo nustatytą komunalinę organizaciją, priduria: „**De Tocquevill‘io** mintis būtų galima papildyti teigiant, kad tauta, praradusi savo politinę laisvę, gali būti tikra ją netrukus at-

gauti, jeigu jai pavyko išlaikyti savo vietinių institucijų autonomiją... Kaip vietinės autonomijos sudaro būtiną politinės laisvės garantiją, lygiai taip pat jos sudaro pamatą bet kurios akcijos, vedančios į sugriautų laisvių atstatymą“.

Demokratijos šalininkai pabrėžia tvirtą ryšį tarp demokratinės komunalinės organizacijos vietos savivaldybėje ir demokratinės politinės santvarkos valstybėje. Toks ryšis, be abejo, yra, tačiau tatai dar neįrodo, jog decentralizacija esanti galima tiktai demokratinėje konstrukcijoje ir kad už šios, individų masės saviveikla ir individų daugumos sprendžiamąja galia paremtos, konstrukcijos ribų decentralizacija iš viso nesanti galima ir vietos bendruomenė, kaip kolektyvinis vienetas, o ne kaip ją sudarančią individų ar jų daugumos susibūrimas, nesanti laisva ir neturinti jokios savo veikimo srities, kuri nebūtų nuo valstybės centro tiesioginės intervencijos atpalaiduota. Pagaliau centro palinkimai kištis ir daryti spaudimą į vietos vienetų tvarkymąsi, be abejo, gali reikštis tiek ten, kur tasai centras yra demokratiškai organizuotas ir daugumos veikiamas, tiek ten, kur jisai yra kitokių veiksnių valdomas. Nežinia kodėl demokratinė individų daugumos valdovė, net jeigu ji tikrai pajėgtų emancipuotis nuo ją dažniausiai valdančių profesinių politikanų, sudarančių demokratijos parazitus, turėtų būti švelnesnė ir mažiau linkusi plėsti savo galią, negu kad kitokio plauko valdovai.

### 12. Decentralizacijos problema nacionalsocialistiniame „*Führerstaat*‘e“

Bendruomenės konstrukcija ir jos veikimo metodai gali būti ir nepagrįsti demokratiniu šablonu. Kaip tik tokia, ne demokratinė, yra bendruomenės organizacija nacionalsocialistinėje koncepcijoje. Šioje koncepcijoje tiek didžioji tautos bendruomenė, tiek į ją įterptos vietos ar profesinės bendruomenės nė pačios nesivaldo betarpiškai, nė nėra jų išrinktųjų mandatinių atstovų valdomos: jos yra „vadovaujamos“ savo „vado“ („*Führerio*“), kurio psichikoje atsispindįs tiksliausias vaizdas gyvybinės bendruomenės santvarkos, apimančios ir sintetizuojančios visą bendruomenės reikalų ir jos veikimo bei plėtimosi krypties kompleksą, kaip tam tikrą jos racionalaus likimo dispozityvinę sistemą. Vadas, kuris turi tą psichinę bendruomenės pajautimo dovaną, nėra renkamas, nes, žinoma, rinkimais niekas išrinktajam šitokios dovanos suteikti ar įkvėpti negali. Vadas vadovauja, kadangi jis esąs vadas. Tai esąs jo titu-

las. Mandatinio titulo jis nesąs reikalingas. Esą vadas mandatiniu titulu – tai būtų nesąmonė, nes tie, kurie jį rinktų jam mandatą suteikti, patys tiek nenusimano gyvybinėje bendruomenės santvarkoje, kiek jisai nusimano, tad patys nenusimanydami jie savo balsavimu nepajėgtų nustatyti, kieno nusimanymas yra tiksliausias ir tobuliausias, ir vado vieton galėtų išrinkti netinkamą asmenį, gal sugebantį pataikauti rinkikams ir tenkinti jų vulgariškus jausmus ar užgeidžius, bet nesugebantį vadovauti ir vesti (*führen*) bendruomenę jos istoriniais klestėjimo keliais. Esą demokratinis mandatinis rinkimų principas esąs pražūtingas bendruomenei, esąs vadovavimo vulgarizacijos ir pažeminimo kelias, politinės profanacijos ir taip sakant – „*tandetos*“, o ne aukštų kvalifikacijų ir vertybių selekcijos kelias. Vadas, dėl savo jame pačiame glūdinčių kvalifikacijų, dėl savo psichinių vertybių, dėl savo nepaprasto bendruomeninio jautrumo, kuris jį daro tiksliausiu bendruomenės plėtimosi ir jos gyvybinių kelių barometru ir reiškėju, savo aktais realizuojančiu bendruomenės pažangą, pajėgumą ir klestėjimą, o ne dėl palaidos individų minios balsų, ne dėl kiekybinio balsų skaičiaus principo, ne dėl atsitiktinio sutapimo individinių valių daugumos, valių, paveiktų įvairiausių motyvų – aistros, demagogų ir agitatorių propagandos, įvairių dažnai spekuliatyvinių sumetimą, populiarių prietarų ir pan., – virstąs vadu, tinkamu vadovauti savo bendruomenei ir ją vesti jos likimo ir gerovės keliu pirmyn. Vado kvalifikacijos tenką konstatuoti, bet ne jisai rinkti. Vadas pats pasireiškiąs ir įsigalįs („*s'impose*“) bendruomenėje savo sugebėjimais, savo aiškiu ir tiksliu bendruomenės reikalų ir jos gyvybinės santvarkos nusimanymu, savo intuicija ir diagnoze.

Vado vadovaujamos bendruomenės, kuri jo nerenka ir jam jokio mandato nesuteikia, bet jį ištikimai seka, veikimas esąs jokiu būdu ne mažiau bendruomeninis, solidaristinis, taip sakant – socializuotas, negu kad demokratiškai besitvarkančios bendruomenės veikimas. Pastarasis dargi esąs kaip tik labiau atsitiktinis, nukrypstąs į visokių aistrų ir individualinių ar grupinių spekuliacijų šuntakius, kuriuose bendruomeninis solidarizmas žūsta visokio plauko politinių spekuliantų ir individų egoizmo naudai.

Tad vado vadovaujamoji („*Führung*‘o“ principu besitvarkanti) bendruomenė gali taip pat būti decentralizacijos vienetu, kaip kad juo būna demokratiškai funkcionuojanti bendruomenė. Toji aplinkybė, kad joje bendruomenės savivaldybė bus vykdama jos vado, o ne jos narių renkamų mandatinių jos organų – nekliudo ir negriauna savivaldybės ar

iš viso decentralizacijos principo, nes „*Führungas*“ tebėra vienas bendruomenės reiškimosi metodų.

Tiesa – demokratinėje valstybėje vargu būtų įmanoma tokia savivaldybės decentralizacija, kurioje bendruomeniniai decentralizacijos vienetai – vietos ar veikmens bendruomenės – būtų organizuojamos vado principu. Didžiausias sunkumas glūdėtų tame, kaip būtų galima teisiškai suformuluoti vado pasireiškimas, suteikiąs jam galią veikti bendruomenės savivaldybės funkcijoje. Atmetus mandatinį titulą ir negalint panaudoti centro valdžios paskyrimo, nes **vietinis** bendruomenės vadas negali būti demokratinės **centro** valdžios nustatytas – tatai būtų priešinga vado esmės autonomijai, reikalaujančiai, kad vadas **pats** iškiltų ir pasireikštų pačioje bendruomenėje, – teisinė vado, kaip savivaldybės veikėjo ir variklio, problema būtų neišsprendžiama, nebent reikėtų pripažinti, kad savivaldybės vykdytoju gali virsti bet kas bendruomenės narių, pats pasivadinęs vadu. Tačiau tokių pasivadinusiųjų gali atsirasti keli ir tada arba kiltų chaosas, kuris negali būti toleruojamas teisiškai sutvarkytoje savivaldybėje, arba reikėtų rasti teisinius kriterijus tikrajam vadui konstatuoti ir netikriesiems jojo konkurentams pašalinti. Čia ir susiduriama su sunkiausia bet kurio „*Führung*'o“ problema – su vado teisinio konstatavimo problema. Ši problema pačiame valstybės centre, kuriame pasireiškia suvereninė valdžia, be abejo, taip pat yra sunki ir paini, tačiau čia ji yra politinė, o ne teisinė. Savivaldybėje gi, kuri yra įterpta į valstybės sąstatą ir kuri būtinai yra reikalinga: tikslios teisinės organizacijos, ši problema turi būti kaip tik **teisiškai** išspręsta. Tiesa – gal būtų galima pasiūlyti plebiscitas patikrinti, ar bendruomenė yra linkusi ir nusistačiusi ištikimai sekti pasireiškusį vadą, tačiau toks plebiscitas, jeigu su juo būtų susijęs vado aprobavimas, jojo teisinis patvirtinimas, būtų ne kas kita, kaip demokratinė sankcija vadui, kuri iš esmės restauruotų *a posteriori* mandatą, vadinasi – nustatytų teisinį vado ir jo – vadovavimo pareinamumą nuo bendruomenės narių valios, o tatai su „*Führung*'o“ principu koliduoja. Pagaliau demokratinėje valstybėje „*Führung*'o“ sistemos panaudojimas decentralizacijai, išlaikant centro demokratinę sistemą, būtų iš viso paradoksas. Kiekviena šių dviejų sistemų turi savo logiką, kuri reikalauja vieningos konstrukcijos tiek centro, tiek savivaldybinėje periferijų organizacijoje. Centro konstrukcinės sistemos logika reaguoja į savivaldybinės konstrukcijos sistemą ir atvirkščiai.

Kitas dalykas, kai valstybė yra organizuota vado principu, kaip „*Führerstaat*“. Tada vado principas logingai įsigali ir vietos bei specifinėse bendruomenėse, kurios yra įsikūrusios didžiosios valstybinės bendruomenės sąstate. Tačiau čia šių partikuliarinių bendruomenių vadovavimai („Führung‘ai) konstruojami jau kiek kitaip, negu kad jis konstruojamas didžiojoje „totalinėje“ bendruomenėje. Vokiškajame nacionalsocializme didžioji bendruomenė yra vokiečių tautos bendruomenė („*Volksgemeinschaft*“). Josios vadas (*Führer*) šios bendruomenės „*Führung*‘o“ tikslams disponuoja valstybės aparatą. Partikuliarinės bendruomenės tebėra ir tegali būti tiktai anosios didžiosios bendruomenės daliniai. Kaip tokios – jos tuo pačiu yra subordinuotos didžiosios tautos bendruomenės „*Führung*'ui“ (gal žodis „subordinuotos“ čia nelabai tinka, nes nacionalsocialistinėje koncepcijoje vadovavimo – „*Führung'*o“ – santykis nenumato subordinacijos ir ją pakeičia „ištikimu sekimu“, – gal tad tiksliau būtų pasakyti ne kad partikuliarinės bendruomenės „yra subordinuotos“, bet kad jos yra apimtos didžiosios tautos bendruomenės „*Führung*'o“). Tuo pačiu jųjų, šių partikuliarinių bendruomenių, kaip tautos bendruomenės dalinių, vadai („*Führer*'iai“) tebėra tiktai tautos bendruomenėje „*Unter-Führer*'iai“, žemesnieji vadai. Tatai reiškia, kad jie pareina nuo didžiojo tautos *Führerio*, jie nėra visiškai savarankiški, jie negali būti sukonstruoti be jokio ryšio su tautos „*Führung*'u“. Ir tatai kaip tik žymiai palengvina jųjų teisinę konstrukciją, be kurios partikuliarinės bendruomenės valstybėje organizacija būtų neįmanoma. Šių bendruomenių vadai, kaip tautinės bendruomenės „*Unterführer*‘iai“, yra tautos *Führer*‘io skiriami. Tad partikuliarinės bendruomenės „*Führung*‘as“ yra priklausomas tautos „*Führung*‘o“. Pasireikšti partikuliarinėje bendruomenėje jos būsimasis vadas, žinoma, gali, tačiau šio pasireiškimo čia neužtenka: tautos vadas gali, žinoma, atsižvelgti į pasireiškiantį partikuliarinėje bendruomenėje asmenį, pasižymintį kvalifikacijomis vadovauti šiai bendruomenei, tačiau tiktai „tautos vado“ paskyrimo aktas suteikia šiam asmeniui bendruomenės „*Führung*‘ą“ ir teisiškai organizuoja savivaldybinę bendruomenę, suteikdamas šiai organizacijai kategoringo aiškumo.

Ir štai kyla klausimas, ar šitaip organizuota partikuliarinė bendruomenė, veikianti ne savo kolektyvo iniciatyva, einančia iš apačios, betarpiškai iš kolektyvo gelmių jo narių „valios“ aktais, bet jai skiriamo vado vadovaujama, jo aktais pasireiškianti ir jį sekanti, – ar ji gali būti laikoma savivaldybės vienetu? ar yra čia decentralizacijos žymių? Tai,

žinoma, nėra demokratinė decentralizacija, tačiau vis dėlto decentralizacija yra ir štai dėl ko: decentralizacija yra tada, kai decentralizuotas vienetas – vistiek ar veikiąs savo vado ir jo agentų aktais, ar veikiąs bendruomenės renkamų mandatinių organų aktais – pats šiais aktais kurią socialinių reikalų sritį galutinai sprendžia iš esmės, vadinasi – kai tie sprendimo aktai arba visiškai nėra centro organų kontroliuojami jų oportunizmo (tikslingumo) atžvilgiu, arba bent, jei šiuo atžvilgiu jie yra kontroliuojami ir tuo pačiu nėra nuo pradžios iki galo galutinai, tai vis dėlto kontroliuojami tiktai kuriuo vienu ar keliais, bet ne visais šio oportunizmo aspektais, paliekant kitus jų oportunizmo aspektus šios kontrolės neliečiamus, vadinasi – galutinai sprendimo įvertintus. O tatai nacionalsocialistinėje decentralizacijoje kaip tik ir yra. Partikuliarinės bendruomenės vadovavimo aktai yra valstybės organų prižiūrimi jų teisėtumo atžvilgiu, o jų tikslingumo atžvilgiu tiek, kiek jie yra reikalingi patikrinimo, ar jie atitinką tautos „*Führung*‘o“ tikslus. Aišku, kad vieningoje totalistinėje tautos bendruomenės „*Führung*‘o“ sistemoje jokie viešieji aktai šios kontrolės išvengti negali, nes viskas turi tautos „*Führung*‘ą“ griežtai atitikti ir jam turi būti pavesta. Tačiau už šio tikslingumo ribų, vadinasi – kiek šie partikuliarinės bendruomenės vadovavimo ir šio vadovavimo agentų aktai yra suderinti su tautos „*Führung*‘o“ tikslais ir jiems nėra priešingi, šiaip kiti jų tikslingumo momentai nėra šios centro kontrolės liečiami. Todėl administracinė decentralizacija čia gali būti konstatuota, nors jos savivaldybinė forma nėra demokratinė (plg. prof. **Roger Bonnard – „Le droit et l‘ état dans la doctrine nationale-socialiste**“, II laida, Paris, 1939 m., 240–249 pusl. Ten pat 243 pusl. nurodyta ir vokiečių nacionalsocialistinė literatūra, liečianti nacionalsocialistinę komunalinę organizaciją).

## 13. Koncentracija ir dekoncentracija

Nuo centralizacijos ir decentralizacijos reikia skirti koncentraciją ir dekoncentraciją. Tai yra dvi skirtingos problemos. Koncentracija ir dekoncentracija labiau palyti centralizaciją. Tai *sui generis* dvi centralizacijos formos. Galima teigti, kad centralizacija gali būti koncentruota arba dekoncentruota. Dekoncentruota centralizacija tai toli gražu ne decentralizacija.

Koncentracijos esmė glūdi tame, kad čia iniciatyva ir sprendžiamoji galia rezervuojama valdžios viršūnei ir centrui (valdantiesiems), apačioms gi ir periferijų organams (priklausomiems organams, valdininkams) pavedama tiktai vykdomoji funkcija. Dekoncentracijoje gi atvirkščiai – iniciatyva ir sprendžiamoji galia perkeliama į apačią ir periferijas, viršūnei gi ir centrui rezervuojama priežiūra *a posteriori* ir sankcijos. Tokia bent yra schematiška koncentracijos ir dekoncentracijos klasifikacija.

## 14. Kriterijai, skirią dekoncentraciją nuo decentralizacijos

Dekoncentracijos sąvoką tiksliai apibūdina prof. **Roger Bonnard („Prècis élémentaire de droit administratif“,** Paris, Recueil Sirey, 1926 m., 176 pusl.): „Yra dekoncentracija, o ne decentralizacija, kai **vietinių centro valdžios atstovų arba jos agentų atribucijos** yra padidinamos suteikiant jiems savarankiško sprendimo galią. Tad dekoncentracija pasireiškia centralizacijos srity. Ji glūdi tame, kad sprendimo galia nuleidžiama žemyn centralizuotos hierarchijos laiptais. Tokiu būdu – didinti, pav., prefektų galią – tai dekoncentruoti, bet ne decentralizuoti administraciją“.

Panašiai pasisako ir prof. **Berthélemy („Traitė élémentaire de droit administratif“,** XI laida, Paris, 1926 m., 112–113 pusl.): „Ne decentralizuojama tada, kai tiktai padidinama centro valdžios vietos agentų, pav., prefektų arba rektorių, galia ir atribucijos, kaip tatai dažnai padaroma. Tai vis dėlto naudinga administracijos priemonė; vietos administratorius, net visais savo aktais subordinuotas centro valdžiai, yra labiau kvalifikuotas suderinti savo sprendimą su savo administruojamos srities reikalais, negu kad atitinkamas ministerijos skyriaus viršininkas.

Provansijai administruoti vis dėlto geriau yra būti Marselyje negu Paryžiuje, net jeigu administratorius pareina nuo ministro Paryžiuje...“.

„Toms priemonėms, kuriomis padidinama vietinių centro valdžios agentų galia ar atribucijos, apibūdinti vartojama terminas **dekoncentracija**".

Tačiau dėl abiejų šių žymių autorių teigimų skirstant dekoncentraciją ir decentralizaciją tenka pareikšti dvi pastabas. Pirma pastaba: jie abu dekoncentraciją kvalifikuoja kaip sprendžiamosios būtent **vietinių** valdžios organų galios (aš pridėčiau – ir iniciatyvos) padidinimą. Iš tikrųjų tai kiek per siauras dekoncentracijos apibūdinimas. Dekoncentracija bus ne tiktai tada, kai šis iniciatyvos ir sprendžiamosios galios „padidinimas“ taikomas vietinės administracijos organams, bet ir tada, kai jis taikomas kurių specifinių, kad ir ne vietinių, reikalų administracijos organams. Pats **Berthélemy** aukščiau cituotame tekste greta prefektų, kurie yra vietos administracijos organai, mini rektorius. Jeigu jis čia turi galvoje aukštųjų mokyklų rektorius (žinoma – valstybinių aukštųjų mokyklų), tai čia ir bus kaip tik ne vietinės, bet tam tikrų specifinių reikalų administracijos organas (aukštoji mokykla gali naudotis tam tikra savivaldybe, ji gali būti organizuota, kaip decentralizuota viešoji įstaiga, tačiau ji gali savivaldybės ir neturėti, bet jos administracija gali būti dekoncentruota jcs rektoriaus asmeny). Tad dekoncentracija lygiai kaip decentralizacija gali būti arba vietinė arba veikmeninė.

Antroji pastaba: tiek **Roger Bonnard**, tiek **Berthélemy**, apibūdindami aukščiau cituotais žodžiais dekoncentraciją ir mėgindami ją aiškiai atskirti nuo decentralizacijos, abu vienodai decentralizacijos esmę stengiasi apibūdinti: „Decentralizacija, – sako **Roger Bonnard,** – tebėra tiktai tada, kai padidinama **renkamųjų** (mano pabraukta – M. R.) vietos agentų galia“ (**op. cit**. 176 pusl.); „tikroji decentralizaciją, – sako **Berthélemy,** – pasireikštų tik tada, kai Provansijos administravimas būtų pavestas pačių Provansalų **išrinktiesiems** (mano pabraukta – M. R.)“ (**op. cit**.112–113 pusl.). Iš šių dviejų pareiškimų tektų padaryti išvadą, kad decentralizacijos esmė glūdinti tame, kad sprendimo galia pavedama renkamiems organams ir kad tatai esąs tikras kriterijus, skiriąs decentralizaciją nuo dekoncentracijos. Aš taip nemanau ir pats kiek aukščiau buvau nurodęs, kad organų renkamumas nesudaro tikros decentralizacijos žymės. Tikras šių dviejų administracijos metodų skirstymo kriterijus, metodų, kurių vienas (dekoncentracija) neišeina iš centralizacijos ribų, – glūdi ne organo personalo renkamume, bet tame, ar sprendžiamo-

ji galia, pavedama atitinkamam administracijos organui, sprendimo tikslingumo atžvilgiu yra galutinė ar ne. Jeigu centro valdžios priežiūra apima visą šio organo sprendimo tikslingumą, nieko nepalikdama už savo (vadinasi – už šios priežiūros ir jos sankcijų) ribų – tai bus tiktai dekoncentracija, bet ne tikra decentralizacija, net jeigu organo personalas būtų administruojamųjų renkamas (daugiausia tai būtų tai, kas kartais vadinama „siaurąja decentralizacija“, kuri nėra tikra esminė decentralizacija); jeigu gi centro valdžios priežiūra apima atitinkamo organo aktų tiktai teisėtumą arba kad ir tikslingumą, tačiau tikslingumą apima tiktai iš dalies, tiktai tam tikrais atžvilgiais, ne visą tikslingumą visais jo atžvilgiais, ir tokiu būdu arba viskas, arba kas nors tikslingumo atžvilgiu palieka šios priežiūros neliečiama, galutinė, tai jau bus decentralizacijos pasireiškimas.

Ir kaip tik tas pats prof. **Roger Bonnard** kitame vertingame savo rašiny, tiesa – parašytame ir išleistame keliolika metų vėliau („**Le droit et l‘ état dans la doctrine nationale-socialiste**“, II laida 1939 m.), decentralizacijos kriterijumi jau nebelaiko decentralizuoto organo personalo renkamumą. Konstatuodamas vietos decentralizacijos reiškinius nacionalsocialistiniame režime, apie ką mes kitoje vietoje kalbėjome, jis pripažino, kad tos decentralizuotos tautinės vietos bendruomenės šiame režime, kaip ir pati generalinė tautos bendruomenė, yra organizuotos vado principu („*Führerprinzip*“), kuris išskiria bet kuriuos paties vado arba jo agentų rinkimus. Tad ir jisai pats decentralizacijos požymį ieško ne renkamume, bet kitokiuose reiškiniuose.

### 15. Koncetracijos ir dekoncentracijos reliatyvumas

Valdžios veikimo metodų organizavime tiksliai ir griežtai išlaikyti koncentracijos ir dekoncentracijos klasifikaciją neįmanoma. Griežta šios klasifikacijos schema, aut-aut, arba koncentracija arba dekoncentracija, – tai yra tiktai akademinė tezė. Visiškos koncentracijos, kurioje nebūtų jokių dekoncentracijos pėdsakų, negali būti, lygiai taip pat, kaip sunku būtų įsivaizduoti tokią dekoncentracijos sistemą, kurioje nebūtų buvę jokių koncentracijos elementų. Tatai yra visiškai aišku: negali būti tokios tvarkos valstybėje, kur, pav., policininkas neturėtų jokios savo veikimo iniciatyvos ir jokios sprendžiamosios galios suimti plėšiką, kuris būtų užpuolęs žmogų gatvėje ir jį plėštų ir pjautų; jei šio plėšiko su-

ėmimui policininkas būtų reikalingas kiekvieną kartą *ad hoc* įsakymo iš vyriausybės, tai kol jis būtų susižinojęs su valdžios centru, pranešęs jam apie įvykį, atsiklausęs, kas jam daryti, ir pagaliau gavęs pačios vyriausybės įsakymą suimti piktadarį, tai užpultasis jau seniai būtų papjautas arba apiplėštas, o žmogžudys ar plėšikas būtų pasislėpęs ir nebūtų buvę kas suimti. Aišku, kad ne tiktai šiuo atveju, bet ir daugybėje įvairiausių nesuskaitomų atsitikimų, kurių visų išvardinti net neįmanoma, įvairūs priklausomi organai bei valdininkai, dažnai net patys žemiausieji apačios ir periferijų valdžios agentai turi veikti iniciatyviškai, nelaukdami ir neatsiklausę įsakymų *a priori*, ir turi patys savo kompetencijos aktus spręsti, tiktai *a posteriori* savo vyresnybės ir pagaliau paties valdžios centro bei viršūnės kontroliuojami ir reikalui esant, jeigu jie šią savo gailią netinkamai pavartojo, sudraudžiami. Šie dekoncentracijos reiškiniai yra žymūs ir skaitlingi net ten, kur iš viso dominuoja: koncentracija.

Tokiu būdu visuomet bet kurioje sistemoje yra ir koncentracijos, ir dekoncentracijos reiškinių. Svarbu tiktai tai, ar palinkimas yra labiau nukreiptas į koncentraciją, ar į dekoncentraciją. Nuo to pareina, ar centralizacija bus kvalifikuojama, kaip koncentruota, ar kaip dekoncentruota. Kitaip sakant, koncentracija yra tada, kai valdžios veikimo organizacijoje kiek galima daugiau iniciatyvos ir sprendžiamosios galios sukraunama centre ir viršūnėje, valdžios gi aparato apačia ir periferijos šiuo atžvilgiu kiek galima sterilizuojamos ir padaromos pasyvios, kurių veikla yra vykdomoji. Dekoncentracija gi bus tada, kai tendencija yra priešinga, vadinasi – kai centras ir viršūnė, kiek galima, atpalaiduojama nuo iniciatyvos ir sprendžiamosios galios, kurios perkeliamos į žemesnius įvairius vietos ir specifinių funkcijų organus, veikiančius centro priežiūroje.

### 16. Provincinė ir daiktinė adminictracijos sistema

Kiek kitokia valdžios veikimo (ypač administracijos) sistemos problema reiškiasi provincinės ir daiktinės administracijos sistemos klasifikacijoje.

Provincinė valstybinės administracijos sistema reiškiasi tuo, kad kiekviename valstybinės teritorijos administracinio padalinimo vienete (vienur šie vienetai vadinami departamentais, kitur gubernijomis arba sritimis ar vajevodijomis, pas mus – apskritimis...) sudaroma vietinis

administracijos centras, *sui generis* vietinis administracinis *mikrokosmos*, suskirstomas šakomis iš to vietos centro. Tokiu būdu valstybės centras veikia vietos administraciją per tuos vietinius centrus, kitaip sakant – ne betarpiškai, bet kaip tik jiems tarpininkaujant. Šios sistemos motyvas yra tas, kad esą per vietinį centrą išlaikomas artimas ryšis tarp įvairių administracinės veiklos sričių vietoje, o tuo pačiu esąs tam tikras sutartinis tų šakų veikėjų bendradarbiavimas ir susižinojimas; sakoma esą tatai labiau racionalizuoją šią veiklą vietoje, labiau ją surišą bendru tikslu, neleidžią atskiroms administracijos veiklos šakoms nukrypti čia į vieną, čia vėl į kitą priešingą taip sakant „šuntakį“. Už tai pavojus yra tasai, kad atskirų administracinių padalinių valstybinės administracijos funkcionavimas, kaip pareinąs ne nuo vieno bendro centro, bet nuo atskirų vietinių centrų, galįs būti nelygus; vienur vietinis centras būsiąs veiklesnis, geriau susitvarkęs, iš viso pajėgesnis, tad ir administracija čia būsianti labiau racionalizuota ir tobulesnė, kitur pasireikšiąs apsileidimas; nebūsiąs visoje teritorijoje išlaikytas vienas lygus tempas, vienas lygus energijos pulsas.

Daiktinė administracijos sistema reiškiasi tuo, kad kiekviena administracijos šaka suskirstoma pačiame valstybės centre ir iš ten eina skyrium į visas periferijas, nesusitikdama su kitomis arba bent nesusipindama su jomis jokiuose vietinio pobūdžio centruose ir centreliuose, pareinanti tiesiog nuo bendrojo valstybinio administracijos centro, kuris laiko ir derina jų visų tvarkymą. Aišku, kad provincinės sistemos atžvilgiu ši daiktinė sistema sudaro lyg priešingą ašigalį ir kad todėl tie sumetimai, kurie keliami provincinės sistemos naudai, smerkia daiktinę sistemą ir atvirkščiai – visi provincinei sistemai daromi priekaištai čia atkrinta ir daiktinės sistemos neliečia, tad tatai ją kaip tik pateisina.

### 17. Bendrosios administracijos organai ir tam tikri administracijos organai

Administracijos organizacijoje galima skirti: **a.** bendrosios administracijos organai ir **b.** šiaip tam tikri administraciniai organai. Ir vieni, ir kiti turi tam tikros kompetencijos, tačiau bendrosios administracijos organų kompetencija yra **bendroji administracinė kompetencija** tam tikrose vietos ribose, į kurią principiškai įeina **visa**, išskyrus tai, kas kuriam kitam tiksliosios kompetencijos organui pavesta ir tuo pačiu iš šios

bendrosios kompetencijos išimta; šia prasme bendrosios kompetencijos organai yra ne kurios ypatingos, bet taip sakant – vyriausybinės galios atstovai (agentai, agentūros). Tuo tarpu šiaip tam tikri arba specifiniai administraciniai organai yra **tiksliosios** ar **atributyvinės administracinės kompetencijos** organai (iš viso dėl bendrosios ir atributyvinės kompetencijos klasifikacijos, kuri tenka turėti galvoje ir šioje administracijos organų klasifikacijoje – žiūrėk **mano „Valstybės“** II tomo pabaigos skyrelius). Tenka pridurti, kad ne tiktai iš viso administracijoje, bet ir kiekvienoje, ypač stambioje, administracijos šakoje (kaip kad atskirų ministerijų ar jų departamentų šakose) galima skirti bendrosios šios administracijos šakos organai ir šiaip tam tikri (specifiniai) administraciniai (šios šakos ribose) organai. Tačiau ypatingai ši klasifikacija gali būti naudojama tiesioginei nesuskirstytai vyriausybinei administracijai atskirti nuo specifinės suskirstytų valdymo šakų administracijos.

### 18. Veiklioji ir svarstomoji (arba tarybinė) administracija. Ypatingai valdymo reikalams (ar įstatymų leidimo reikalams) tarybos

Čia galima dar paminėti tai, kad administracijoje skiriama: **a.** veiklioji ir **b.** svarstomoji administracija. T. vad. veikliąją administraciją sudaro tie organai (jie gali būti vienasmeniniai arba kolegialiniai), kurie savo veiklai panaudoja valdžios *imperiumą*, vadinasi – kurių aktai yra sankcionuojami imperiumu, yra taip sakant įsakytiniai. Svarstomosios administracijos organai principiškai yra kolegialiniai (tačiau gali būti ir vienasmeniniai, kaip, pav., įvairių įstaigų juriskonsultai); jie *imperiumu* nesinaudoja ir jų aktai nėra imperatyviškai vykdytini (nėra įsakytiniai). Į šią administracijos kategoriją įeina ypač įvairios įvairiems valdymo reikalams tarybos (gali būti ir įstatymų leidimo reikalams tarybos). Tai yra tam tikros specų kolegijos, kurios steigiamos tiek prie centro valdžios, prie vyriausybės bendroms valstybės valdymo problemoms svarstyti ir nuomonę veikliajai administracijai (vyriausybei) reikšti (šitokio pobūdžio yra, pav., Valstybės Taryba), tiek prie įvairių administracijos šakų, ypač tokių specifinių, kurios yra reikalingos tikslių technikinių arba kurių kitokių žinių (pav., Geležinkelių taryba, Sveikatos taryba, Energijos komitetas, įvairios ūkio tarybos ir kitos...). Šios valdymo (arba įstatymų leidimo) reikalams tarybos kartais gali turėti ir tam tikros iniciatyvos (arba iniciatyvos raginimo) funkcijos, tačiau neturi sprendžiamosios ga-

lios ir jųjų reiškiamoji nuomonė formališkai nevaržo to veikliosios administracijos organo, prie kurio jos yra steigiamos. Svarbiausia šių tarybų funkcija – tai tam tikrų valdymo klausimų ekspertyza; veikliosios administracijos organai būna reikalingi specų pagalbos, nes jųjų veikloje gali būti klausimų, kurių jie gali nenusimanyti arba neužtenkamai nusimanyti; jie daro sprendimą, veikia, vykdo, tarybos gi, kurios susideda iš kvalifikuotų įvairių reikalų sričių žinovų, nušviečia jiems atitinkamus klausimus, išsvarsto juos, paruošia nuomonę, o nuomonėms taryboje susiskirsčius – paruošia ne tiktai daugumos nuomonę, bet ir motyvuotas asmeniškas arba atskirų grupių arba mažumos nuomones, kartais suprojektuoja ir sprendimą arba patiekia motyvus.

Valdymo (taip pat įstatymų leidimo) reikalams tarybos gali būti arba bendros arba specifinės. Be abejo, bendroji bus tokia šios rūšies taryba, kuri veikia kaip pagalbinis pačios vyriausybės organas, kaip antai Valstybės Taryba, skiriama įvairiems ir visokiems valdymo arba įstatymų projektavimo reikalams, ne specifikuojant pastarųjų. Tačiau ir prie kurios vienos specifinės įstaigos gali būti įkurta ir bendroji jos kompetencijos reikalams taryba ir, be to, dar specifinės tam tikrų siauresnių šios kompetencijos sričių ar šakelių tarybos; pav., prie Sveikatos departamento ar Sveikatos ministerijos gali būti ir bendroji Sveikatos taryba ir dar specifinės kovos su tuberkuliozu ar kovos su venerinėmis ligomis ir panašiems svarbiems tikslesniems viešosios sveikatos reikalams tarybos; taip pat, pav., Universiteto Senatas yra bendroji akademinio valdymo reikalams taryba, Universiteto gi Ūkio Taryba – specifinė akademinio valdymo, būtent ūkio valdymo reikalams taryba, kuri tačiau akademinio ūkio valdymo srity pati bus bendroji, nes greta josios galėtų būti dar specifinės tam tikroms šio ūkio valdymo šakoms, pav., kuro arba patalpų remonto tarybos.

Kartais ir tas pats organas (kolegija) gali būti ir veikliosios administracijos organu ir valdymo reikalams taryba; pav., tas pats Universiteto Senatas tam tikroje akademinių reikalų srity gali būti veiklus imperatyviškai sprendžiąs organas, kurio nutarimai turi vykdomosios sankcijos, kitu gi atžvilgiu, kur jisai imperatyviškai spręsti negali ir kur sprendimas yra rezervuotas Rektoriui arba Švietimo Ministrui, jisai gali būti sunaudotas, kaip tam tikra akademinio valdymo reikalams taryba, kuri, būdama sudaryta iš akademinės vadovybės ir teisinių visų fakultetų (mokslo pajėgų) atstovų, turi kompetencijos svarstyti ir reikšti nuomo-

nes arba tiktai ministro ar rektoriaus užklausta, arba net ir savo iniciatyva.

Būna, kad tokio maišyto (veiklaus ir drauge tarybinio) pobūdžio yra ir patys vyriausieji valdymo organai, sudarą vyriausybę. Tokį pavyzdį mes turėjome ir Lietuvoje einant 1922 m. konstitucija. Ministerių Kabinetas buvo kaip tik veiklusis, kad ir subordinuotas Seimui, vyriausybės darbo organas, kuris tuo pačiu valdymo srity turėjo sprendžiamosios galios ir naudojosi imperiumu; tačiau tuo pačiu laiku jisai buvo ir įstatymų leidimo reikalams taryba, ruošianti, svarstanti ir įstatymų leidėjui (Seimui) pristatanti įstatymų sumanymus ne kaip savo valdomosios iniciatyvos vaisius ir savo solidariškai kolegines politinės programos elementus, bet kaip tik patariamosios „specų" nuomonės darbus; tatai buvo matyti iš to, kad Kabinetas turėjo pristatyti Seimui visas Kabinete įstatymo sumanymą besvarstant pasireiškusias atskirų ministerių kolegijos narių nuomones, kad ir griežtai priešingas daugumos paruoštam, tad Kabineto siūlomam sumanymui. Tad čia, įstatymų sumanymų ruošimo ir jų Seimui pristatymo srity, Ministerių Kabinetas veikė ne kaip valdąs vieningas organas, savo įstatymų iniciatyva vykdąs savo tam tikrą politinę programą, bet kaip Seimo pagalbinė įstatymų leidimo reikalams taryba, ruošianti medžiagą ir teikianti nuomones įstatymų leidėjui. Dar ryškiau tasai tarybinis įstatymų leidimo reikalams pobūdis pasireiškia veikiančiame Šveicarijoje direktoriniame režime, kur valdančioji direktorija (Šveicarijos federalinė Sąjungos Taryba) arba vyriausybė tikrai tėra tiktai pagalbinis parlamento tarybinis organas, kurio darbas turi koleginės ekspertyzos pobūdžio ir nėra nė sprendžiamasis iniciatyvos atžvilgiu, nė padengiąs atskirų kolegijos narių, kaip ekspertų, skirtingas nuomones.

Jei kartais veikliosios galios organai paverčiami bent iš dalies svarstomaisiais tarybiniais kitų organų kompetencijos atžvilgiu, tai, antra vertus, nereti yra atsitikimai, kad istorinės evoliucijos eigoje svarstomieji tarybiniai organai įgyja arba pasisavina savo nutarimams sprendžiamosios galios ir subordinuoja sau tuos veikliuosius organus, kuriems jie iš karto buvo skiriami tarybinei funkcijai eiti. Pastarieji virsta jųjų nutarimų vykdytojais, jų imperatyviškai dominuojamais. Koleginiai kvalifikuotų specų organai iš viso nemėgsta, kad jų reiškiamoji nuomonė būtų ignoruojama ir kad jųjų darbas, pagrįstas jų narių kvalifikacijų bei žinių autoritetu, eitų taip sakant tuščiomis ir galėtų būti paneigtas to veiklaus organo, kuriam ši jų nuomonė yra teikiama ir kuris pats tų kva-

lifikacijų bei žinių neturi, bet gali savo nuožiūra daryti išvadas ir veikti, pasiremdamas tarybos pareikštąja nuomone arba ją atmesdamas. Tad šie svarstomieji tarybiniai organai visuomet turi palinkimo ne tiktai laikyti savo nuomones bei nutarimus autoritetingais ir vykdytiniais ir slopinti atskirų savo narių ar savo mažumos skirtingas nuomones nelaikant pastarųjų lygiavertėmis ir konkurencinėmis oficialinei kolegijos (daugumos) nuomonei, bet ir pretenduoti kaip tik į tai, kad tos tarybos nuomonės bei nutarimai būtų formališkai privalomi ir kad tatai būtų tvirtai užfiksuota kaip kategoringa norma. Ne visuomet tatai joms pavyksta, tačiau toks palinkimas sudaro bendrą taisyklę. Juo aukštesnės yra tokios tarybos narių kvalifikacijos, juo didesnis yra politinis ar socialinis svoris tų veiksnių, kurie taryboje dalyvauja, juo ryškesnis yra tarybos autoritetas, juo labiau nusistojęs ir gerbiamas yra jos vaidmuo dėl kurių jos nuopelnų praeity, dėl tradicijos arba pasitikėjimo, kurį ji turi visuomenėje arba tam tikruose politinės galios sluoksniuose, tuo šis tarybinio organo palinkimas yra griežtesnis ir taip sakant – agresyvinis. Atitinkamą veiklųjį organą, kuris naudojasi tarybos patarimais bei nuomonėmis, taryba linksta paversti kad ir veikliuoju, tačiau ne sprendžiamuoju, bet vykdomuoju.

Augant ir stiprėjant demokratiniam veiksniui ir iš viso kylant bendruomenės aktingumui (čia turiu galvoje tiek visuotinę teritorinę, vietos ar kurios srities bendruomenę, tiek tam tikrų socialinių klodų bei socialinių junginių bendruomenes), ypatingo autoriteto ir svorio įgyja tie svarstomieji tarybinio pobūdžio koleginiai organai, kurie (kurių personalinis sąstatas) yra kylę iš tų bendruomenių; juo aktingesnė yra bendruomenė ir juo gyvesnis ir labiau betarpiškas yra ryšis tarp šių tarybinių kolegijų ir jų socialinio bendruomeninio pamato, tuo šis autoritetas ir svoris yra ryškesnis. Ir tada tarybos agresingumas, josios palinkimas paversti savo patariamuosius nutarimus sprendžiamaisiais ir normatyviniais (įstatymų leidžiamaisiais), josios veržimasis į *imperiumą* – virsta ypatingai stiprus ir laimi. Buvę veiklūs valdą organai virsta vykdomaisiais, jie paverčiami tarybų agentūromis, jų tarnybiniais komisariatais. Šios evoliucijos procesai galima stebėti moderninių parlamentų kūrimosi ir evoliucionavimo istorijoje. Sprendžiamosiomis kolegijomis taip pat virsta įvairių savivaldybių tarybos, kurių svarstomasis pobūdis nebėra tiktai tarybinis patariamasis; šie organai pasisavina iš karto kritiką, kontrolę, reglamentinę galią, o toliau tiesia ranką į visišką *imperiumą*.

Dar žymiau tatai reiškiasi ten ir tada, kur ir kada pati bendruomenės masė, iš kurios yra kilusi svarstomoji taryba, tampa tiek aktinga ir judri, kad pati iš jos kilusi tarybinė kolegija nebepajėgia jos pavaduoti ir iš jos teisinės reprezentantės pati virsta jos agentūra, veikiančia imperatyviniu mandatu ir nebedominuojančia savo rinkikų masės, ne slopinančia jos savo aukštu didingu reprezentaciniu mandatu, sutraukiančiu visą bendruomenės autoritetą į išrinktųjų kolegiją, bet atvirkščiai – tiktai transliuojančia kategoringą bendruomenės masės balsą, registruojančia pačios bendruomenės kolektyvo „bendrąją valią“.

Už tai ten, kur įsigali asmens diktatūra ar „vadizmas“, kaip ypač fašistiniame arba sovietiniame „totalizme“, kuriame cezario-papizmo pavyzdžiu visas autoritetas ir neklystąs tobulumas susikoncentruoja ir net dogmatizuojasi vado asmeny, ten tos jau anksčiau virtusios imperatyviniais įstatymų leidėjais ar valdymo reikalų sprendėjais tarybos, kaip parlamentai ir kitos panašios iš bendruomenės gelmių kilusios kolegijos, vėl regresuoja į grynai svarstomųjų organų būklę, o net ir šioje būklėje kartais netenka bet kurios iniciatyvos ir virsta dekoracijomis arba galingo vado ne tiek patarėjais, kiek pritarėjais.

## 19. Profesinio atstovavimo tarybos viešojo ūkio valdymo srity

Ypatingą, mūsų laikais žymiai plintančią, valdymo (iš dalies taip pat įstatymų leidimo) reikalams tarybų konstrukcinę rūšį sudaro profesinio atstovavimo tarybos ūkio srity (ūkio rūmai arba ūkio tarybos). Šios rūšies institucijos iš viso nėra naujos. Jos buvo žinomos ir praktikuojamos ir XIX amžiuje, kaip viešojo ūkio arba atskirų ūkio sričių (prekybos, pramonės, žemės ūkio...) valdymo reikalams ekspertyzos tarybos, sudarytos tų sričių tam tikro mandatinio arba reprezentacinio atstovavimo pagrindais. Kai kur šios tarybos būdavo iš dalies sunaudojamos ir tam tikrajai profesinių ūkiškų veiksnių reprezentacijai sudaryti parlamento rūmuose, pavedant šioms taryboms rinkti aprėžtą tų rūmų narių skaičių, įterptą į kitokiais pamatais sudaromą rūmų sąstatą. Pastaruoju atžvilgiu ten, kur tatai buvo praktikuojama (pav., Austrijoje, Rumunijoje), šių tarybų veikla ir pobūdis jau kiek išeidavo iš svarstomojo ūkiškos ekspertyzos tarybinio pobūdžio organo ribų ir bent iš dalies pasiekdavo politinio *imperiumo*.

Profesiniam sąjūdžiui besiplečiant, profesijoms besiorganizuojant jų avangardiniais sindikatais („profsąjungomis“) ir šiam socialiniam veiksniui įsigalint moderninėje visuomenėje, politiniame judėjime ir net moksle ėmė kilti sumanymai ir valstybės santvarkos doktrinos, skiriančios profesiniam organizuotam veiksniui svarbų vaidmenį valdžios sistemoje. Milžiniškai augąs valstybės intervencionizmas viešojo ūkio srity, iš viso ūkio visuomeninimo procesas, socialinio solidarumo koncepcija, pakeičianti laisvosios konkurencijos ir anarchinio egoistinės nuosavybinės ideologijos principo viešpatavimą klasikinėje kapitalistinėje santvarkoje, daugelį valstybinės konstrukcijos kritikų ir reformatorių neigiamai nuteikia esamų parlamentų, kaip amorfinės grynai bendruomeninės individų masės, jųjų skaičiaus, atstovavimo, atžvilgiu. Kyla balsai esą demokratinis amorfinio anoniminio individų skaičiaus atstovavimo parlamentas neturįs reikiamų kvalifikacijų ir kompetencijų vadovauti normatyvinei valstybės veiklai sudėtingoje ir jautrioje viešojo ūkio srity, į kurią valstybė įsiveržia ir ją mėgina suvaldyti. Nurodoma, kad ypač sociališkai ūkiškoje srity ši amorfinė individų masės bendruomenė esanti suskirstyta profesijomis.

Tad štai daugelis naujų ideologų ir politinės doktrinos mokslininkų kelia mintį arba tiesiog pakeisti demokratinį tautos (amorfinės individų bendruomenės) atstovavimo parlamentą arba bent jį papildyti taip sakant sociokratiniu korporaciniu profesiniais elementais suskirstytos visuomenės atstovavimu. Radikalesnės šiuo atžvilgiu srovės siūlo vieningą profesiškai korporacinį parlamentą visam normatyviniam valstybės darbui, visiškai atmetus demokratinę „tautos atstovavimo“ konstrukciją; kitos vienaip ar kitaip sukombinuoja demokratinį ir sociokratiškai korporacinį (profesinį) konstrukcijos veiksnį; pavyzdžiui: **a.** du paraleliniai parlamentai, demokratinis (tautos) ir sociokratinis (korporacinės profesinės visuomenės), tarp kurių būtų suskirstytos įstatymo leidimo sritys, arba **b.** vieningas dviejų rūmų parlamentas, kurio vieneri rūmai būtų demokratiniai, kiti – sociokratiniai, arba **c.** vieningas parlamentas (rūmai), kurio išrinkime pasireikštų drauge ir profesiškai sociokratinis ir demokratinis veiksnys, pav., kandidatų siūlymas (tad rinkimų iniciatyva) grynai sociokratinis (kandidatus arba jų sąrašus ar vieningą jų sąrašą siūlo profesinės korporacijos), šių gi kandidatų išrinkimas arba plebiscitinis pasiūlytam kandidatų sąrašui pritarimas, jojo sankcionavimas, – demokratinis, atliekamas visuotiniu, lygiu, tiesioginiu, ir slaptu balsavimu. Sumanomos ir kitokios kombinacijos.

Šitokios ir panašios demokratinės įstatymams leisti tautos atstovybės (parlamento) pakeitimo ar papildymo ar sukombinavimo su profesine korporacine atstovybe idėjos bei sumanymai buvo keliamos jau nuo XX amžiaus pradžios, iš dalies net XIX amžiaus pabaigoje. Šių minčių pėdsakai galima susekti net XVIII amžiuje Didžiosios Prancūzų Revoliucijos metu būtent Siéyés'o kalbose.

Pirmajam Didžiajam XX amžiaus Karui pasibaigus kai kur, ypač italuose, kur profesinio sindikalizmo sąjūdis iš viso buvo ryškus ir turėjo gilių tradicijų, buvo pamėginta šie sumanymai praktiškai panaudoti parlamento reformai (Gabrielio d'Annunzio paskelbtoje laisvo Fiume miesto 1920 m. konstitucijoje, vėliau kitokioje konstrukcijoje fašistinėje Italų parlamento 1928 m. reformoje; tačiau fašistinė parlamento reforma Italijoje, kaip ir visa fašistinės profesiškai korporacinės visuomenės konstrukcija, kad ir pasiskolino tam tikrus savo elementus iš revoliucinio sindikalizmo sąjūdžio, iš esmės yra svetima šio sindikalizmo socialiniam idealui; jos esmė yra nacionališkai valstybinė, kai tuo tarpu revoliucinis sindikalizmas buvo iš esmės anarchinis).

Tačiau jeigu sumanymai sunaudoti profesiškai korporacinį atstovavimą parlamento reformai liko iki šiol neįgyvendinti (išskyrus fašistinę reformą, iškreipusią šį atstovavimą tiek šio atstovavimo konstrukcijoje, tiek paties reformuoto parlamento funkcijoje, nes fašistiniame režime tikras įstatymų leidėjas yra ne parlamentas, bet pats vadas, parlamentas gi virsta tam tikra iškilmių dekoracija ir rezonanso įrengimu vado žygių garsams padidinti), tai vis dėlto daugely valstybių profesiškai korporacinio atstovavimo institucijos, kurios seniau buvo sunaudojamos tiktai paprastoms valdymo reikalams taryboms sudaryti valstybės kontroliuojamojo viešojo ūkio srity, dabar, ypač pirmajam Didžiajam XX amžiaus Karui pasibaigus, buvo funkcionališkai žymiai praplėstos. Keliose valstybėse (Vokiečių Veimaro konstitucijos Reiche, Lenkijoje, Lietuvoje, SHS Karalystėje, vėliau pavadintoje Jugoslavija, iš dalies Airijoje) jos buvo konstitucionalizuotos, kaip tam tikri *sui generis* organai, pavadinti ūkio Tarybomis arba ūkio Rūmais, o jųjų kompetencija iš paprastos fakultatyvinės tarybinės buvo kiek pastumta į politinę sritį. Šioje naujoje jų kompetencijoje, kuri ne visose aukščiau nurodytose valstybėse buvo vienodai visais jos elementais sukonstruota (toliausiai čia buvo nuėjusi Vokiečių Veimaro konstitucija), ryškūs yra ypač šie nauji elementai, kurių eilinėje valdymo reikalams tarybos konstrukcijoje mes nerandame: **a.** privalomas Ūkio Tarybos atsiklausimas (privalomoji jos ekspertyza)

visais normatyviniais (tad ypač įstatymų leidžiamaisiais) ekonominėje srity sumanymais, **b.** ekonominių įstatymų iniciatyva ir **c.** bendradarbiavimas su Vyriausybe viešojo ūkio tvarkyme (tiek, kiek šiame tvarkyme veikli yra vyriausybė).

Vienur (pav., Lietuvoje) šios Ūkio Tarybos (Ūkio Rūmai) sudarė kelias atskiras tam tikrų stambių profesinių kategoriją (žemės ūkio, pramonės ir prekyboms bei amatų, dar skyrium darbo arba samdomojo darbo) atstovavimo kolegijas, kurios veikia kiekviena skyrium savo profesiškai ūkiškos kategorijos reikalų srity, kitur (pav., Lenkijoje) šios atskiros kolegijos buvo aukščiausiame laipsny jungiamos į vieną centrinę, *sui generis* federalinę Ūkio Tarybą („*Naczelna Izba Gospodarcza Rzeczypospolitej*"), kurioje yra atstovaujamos visos profesiškai kategorinės žemesniojo laipsnio kolegijos, dar kitur, kaip Veimaro konstitucijos Vokietijoje, buvo sudaromas ištisas sudėtinis šių tarybų tinklas visoje valstybės teritorijoje, kuris turėjo prasidėti įmonių darbininkų tarybomis atskirose įmonėse ir per visą eilę tarpinių profesinio darbininkų ir darbdavių atstovavimo organų pasiekti vieną centrinę viso tinklo viršūnę („*Rechtswirtschaftsrat*"). Tiesa – žymioje daly ši konstrukcija, sumanyta pokarinių konstitucijų leidimo laikotarpy, kada dar gyvas buvo revoliucinis bruzdėjimas ir kada mišrios ir tarpinės polinės partijos steigiamuose seimuose (kaip socialdemokratai, krikščionys-demokratai, arba kaip katalikiškas „Centras" Vokietijoje) buvo susirūpinusios surasti naujas formas ir institucijas, į kurias būtų galima kanalizuoti revoliucinio bruzdėjimo apimtų liaudies masių, viltys, – pasiliko tiktai konstitucijų tekstuose ir visoje konstitucionalizuotoje savo konstrukcijoje nebuvo įgyvendintos; tai, kas buvo įgyvendinta, tai buvo tiktai jos trupiniai ir „*Ersatz*'ai", pirminis gi platus sumanymas liko pamirštas.

Profesinio atstovavimo problemą aš čia tiktai trumpai paliečiu. Plačiau ir tiksliau ją išžiūrėti aš manau kitame mano rašinių.

## 20. Dvi decentralizacijos formos unitarizme: savivaldybė ir autonomija

Grįždami į decentralizaciją mes, kaip jau buvome sakę, konstatuojame dvi svarbiausias pamatines decentralizacijos formas: **a. savivaldybė** ir **b. autonomija**. Šioje klasifikacijoje mes operuojame tiksliais technikiniais terminais, kurie šiaip žmonių kalboje dažnai nėra tiksliai skiriami (dažnai kalbama, pav., apie tautinių mažumų „autonomiją“ arba apie universiteto „autonomiją“, kai iš tikrųjų einant mokslo klasifikacijos terminologija ši neva „autonomija“ pasirodo esanti tiktai savivaldybė; tatai, žinoma, nereiškia, kad tautinių mažumų arba universitetų autonomija būtų iš viso neįmanoma, tačiau, antra vertus, vis dėlto ne kiekviena decentralizacijos konstrukcija, pritaikinta tautinėms mažumoms arba universitetams, savaime jau yra autonomija; dažniausia tai yra kaip tik savivaldybė).

Savivaldybė ir autonomija, kaip dvi kategoringos decentralizacijos formos, ypatingai skiriasi tuo, kad autonominiam vienetui pavedama tam tikrose ribose įstatymams leisti galia, kai tuo tarpu savivaldybiniam vienetui pavedama tiktai tam tikra valdomosios funkcijos galia be galios leisti įstatymus.

Tačiau tatai yra reikalinga tam tikro paaiškinimo. Jei mes čia turėtume galvoje įstatymų leidžiamąją ir valdomąją funkciją materialinės šių dviejų funkcijų klasifikacijos prasme (klasifikacijos iš esmės), tai tatai, ką mes čia esame pasakę, reikštų, kad savivaldybiniam vienetui perleidžiama tiktai tam tikra administracinė galia, autonominiam gi – ir normatyvinė. Ne visai taip. Čia tenka turėti galvoje ne materialinė, bet formalinė įstatymų leidžiamosios ir valdomosios funkcijų klasifikacija, šioje gi klasifikacijoje (su tam tikrais rezervais dėl anglosaksų teisinio režimo) į valdomąją funkciją įjungiama ir t. vad. reglamentinė galia (administraciniai reglamentai, taisyklės, nuostatai, vyriausybės ir administracijos organų leidžiami įstatymų ribose ir negalį įstatymų keisti, tačiau įstatymų ribose nustatą tam tikras bendrojo pobūdžio normas). Reglamentinės galios aktai, nustatą bendrojo pobūdžio taisykles, iš esmės yra normatyviniai, o ne administraciniai; administraciniai jie yra tiktai formaline prasme, būtent tiktai todėl, kad jie yra administracijos organų, o ne įstatymų leidėjo leidžiami ir kad šiomis taisyklėmis, kurios dėsto ir precizuoja įstatymų nuostatus, administracijos organai organizuoja ir ruošia įstatymų vykdymą. Tad iš esmės normatyviniai administraciniai

reglamentiniai aktai nustato teisės normas; tarp jų ir formalinių įstatymų esminio skirtumo nėra, o tėra tiktai hierarchinė pirmųjų subordinacija antriesiems. Nuo formalaus įstatymo reglamentiniai administraciniai aktai (arba nuo įstatyminių teises normų reglamentinės teisės normos) skiriasi tiktai joms paskirta normų hierarchijoje vieta: įstatymas yra aukštesnės hierarchinės kategorijos norma, reglamentas – žemesnės subordinuotos kategorijos norma. Tatai reiškia, kad reglamentinė norma negali prieštarauti ir keisti įstatyminės normos, nuo kurios ji pareina ir kurios ribose ji veikti gali. Tarp reglamentinės ir įstatyminės normos santykis yra toks, kaip tarp paprastos įstatyminės ir konstitucinės (nelanksčios konstitucijos režime). Kaip paprastasis įstatymas yra aprėžtas konstitucijos, taip reglamentinis aktas yra aprėžtas įstatymo.

Valstybėse, kurios tvarkosi teisės nelygybės arba teisės normų hierarchizavimo režimu (nelanksti rašytoji konstitucija, paprastasis šiaip įstatymas, administracinis reglamentinis aktas), įstatymų leidimas priimta rezervuoti tam tikram įstatymams leisti organui, įstatymų leidėjui, kai tuo tarpu reglamentinių aktų leidimas būna pavedamas administracijos organams. Šiose valstybėse savivaldybiniams vienetams gali būti pavedama ir normatyvinė galia, tačiau tiktai administracinių reglamentų ribose. Kitaip sakant – ši normatyvinė galia nepaliečia formalinių įstatymų, sudarančių šiame režime visą pamatinį racionalizuotos rašytosios teisės pastatą, nes normatyvinė administracinių reglamentų funkcija tiktai išplečia ir dėsto tai, kas jau įstatyminėje teisėje yra užfiksuota arba bent potenciališkai joje glūdi; reglamentinis normavimas vyksta ne greta įstatyminio, kaip jam paralelus ir paritetinis, galįs būti jo atžvilgiu konkurencinis, kaip kad atskiri įstatymai kits kito atžvilgiu, bet vyksta įstatyminių normų rėmuose, kaip įstatyminio normavimo tąsa, jojo išvada ir padarinys, negalįs savo titulo sugriauti ir nukonkuruoti.

Tokiu būdu tol, kol decentralizacija, kad ir įžengusi į normatyvinės (teisės) funkcijos sritį, neišeina iš administracinių reglamentų sritelės ir nėra palietusi formalinių įstatymų leidimo, kategoringai rezervuoto valstybės valdžios centrui, tol ši decentralizacija klasifikuojama, kaip savivaldybė. O kai decentralizacija apima tam tikrą įstatymų leidimo sritį, valstybės centro valdžios perleistą decentralizuojam vienetui, tai tatai jau bus ne savivaldybė, bet autonomija. Ir toje srity, kurioje įstatymų leidimas tapo decentralizuotas, autonominio vieneto normatyvinė galia nėra subordinuota centro leidžiamiems šios srities įstatymams, kurie jos nevaržo ir jos įstatymams teisinio titulo nesudaro. Centro įstatymai, kiek

jie palyti tai, kas tapo autonomizuota, autonomizuotoje srity patys yra bejėgiai ir jokios normatyvinės galios neturi.

Todėl, pav., toks nuostatas, kuris buvo įrašytas į Lietuvos 1938 m. konstituciją ir skelbė, jog „autonominių kraštų seimeliai negali leisti įstatymų... kurie butų priešingi jos (Lietuvos) įstatymams" (šios konstitucijos 6 §-fo 2 abzacas), gali būti laikomas klasikiniu teisinės nesąmonės pavyzdžiu. Jeigu autonominiam kraštui suteikiama galia tam tikroje srity leisti įstatymus, kaip tatai ir buvo autonominiame Klaipėdos krašte Lietuvoje, tai aišku, kad tie autonominiai įstatymai galės kaip tik prieštarauti tiems valstybės centro leidžiamiesiems, kurie tvarko tą pačią sritį ir autonominiame krašte neveikia. Galima kalbėti apie tai, kad autonominiai įstatymai negali būti priešingi autonomijos statutui, valstybės konstitucijai (kiek konstitucijos nuostatai nėra autonominio krašto atžvilgiu autonomijos statuto pakeisti), taip pat tiems valstybės įstatymams, kurie normuoja centrui rezervuotus reikalus, tačiau negalima jiems drausti prieštarauti bet kuriam valstybės įstatymui tiktai todėl, kad jis yra valstybės centro valdžios išleistas. Jei būtų buvę kitaip, tai autonominis vienetas (autonominio krašto seimelis) jokios įstatymų leidžiamosios galios ir neturėtų, arba jojo „įstatymams leisti galia" reikštųsi tiktai kartojimu arba aiškinimu to, kas jau yra valstybės centro valdžios įstatyme pasakyta, o tatai jau nebūtų įstatymų leidimas, bet daugiausia įstatymui subordinuota reglamentinė galia.

Jeigu tokiu būdu galia leisti įstatymus, išskiriančius atitinkamoje srity valstybės centro valdžios leidžiamųjų įstatymų veikimą, sudaro tą ryškiausią autonomijos požymį, kuris ją skiria nuo antros, žemesnės, decentralizacijos formos, nuo savivaldybės, kurioje šios galios nėra, tai už tai daiktinės kompetencijos ribos nesudaro jokio kriterijaus šioms dviem decentralizacijos formoms skirti. Vadinasi – savivaldybinio vieneto daiktinė kompetencija gali apimti platesnę decentralizuojamų reikalų sritį negu kad analoginė sritis, pavesta kuriam autonominiam vienetui. Tokiu būdu autonomijos ir savivaldybės klasifikacijai svarbus yra **ne skirtingas decentralizuotos daiktinės kompetencijos, bet skirtingas decentralizuotos galios** (kaip priemonės kompetencijai vykdyti) **kiekis**, būtent mažesnė (savivaldybėje) ar didesnė (autonomijoje) *imperiumo* (viešosios galios) energija, kuri suteikiama decentralizuotom vienetui: čia (savivaldybėje) administracinė (įimant ir reglamentinę) galia, čia (autonomijoje) įstatymų leidžiamoji galia.

Šis yra svarbiausias ir esminis dviejų stambių decentralizacijos klasifikacijos formų požymis. Kiti, kurie dažnai skiria savivaldybę nuo autonomijos, iš tikrųjų nėra esminiai. Šitaip, pavyzdžiui, dažniausia autonomija suteikiama individuališkai tam tikru statutu, suteikiamu tam tikram autonomizuojam vienetui, pav., – autonominei provincijai, autonominiam kraštui, jam vienam; o jeigu vienoje valstybėje būtų keli autonominiai vienetai, tai kiekvienas būtų gavęs atskirą savo autonomijos statutą. Tuo tarpu savivaldybiniai vienetai priimta steigti ne kiekvienam vienetui *ad hoc* individuališkai, bet štandartiniu savivaldybės arba kurios jos socialinės rūšies įstatymu, pav., štandartinis vietos savivaldybės įstatymas, kuriuo nustatoma visų šios rūšies vietos vienetų, vietos bendruomenių (komunalinių vienetų), miestą, valsčių, apskričių ir pan., savivaldybė, arba štandartinis universiteto statutas, kuriuo nustatoma visų valstybinių universitetų ar aukštųjų akademinių mokyklą savivaldybė, arba, pav., štandartinis tautinių mažumų ar kitokių socialinių junginių bei viešosios teisės korporacijų savivaldybės (kartais vadinamos „autonomija“) įstatymas („statutas“). Tačiau, nors tatai kaip tik šitaip dažnai priimta tvarkyti, tai nėra būtina ir tikro klasifikacinio požymio tatai nesudaro. Ir kelių autonominių kraštų vienoje valstybėje autonomija būtų galėjusi būti nustatyta vienu bendru autonomijos statutu. Antra vertus, ir universitetų arba tautinių mažumų savivaldybė galėtų būti nustatyta ne štandartiniu įstatymu, bet atskirais individuališkais įstatymais (statutais) atskiriems tam tikriems universitetams arba atskiroms tautinėms mažumoms.

Jei savivaldybei (ypatingai gi vietos savivaldybei) tvarkyti paprastai skiriamas štandartinis įstatymas, o autonomijai – individualinis statutas, tai tatai daroma tik todėl, kad savivaldybiniu principu dažniausiai yra decentralizuojama ne kuri viena ypatinga, bet visa tam tikra reikalų arba funkcionalinių vienetų sritis valstybėje, pav., visos komunalinės bendruomenės valstybinėje teritorijoje, arba visi kurie administraciniai padaliniai (apskritys, valsčiai, departamentai), arba visi universitetai, visos tam tikro kriterijaus tautinės mažumos ir t. t. Todėl jiems sudaromas valdybinės decentralizacijos šablonas, kuriam ir tinka štandartinis įstatymas. Ypatingai tatai ryšku vietos savivaldybės atžvilgiu: visi šios savivaldybės vienetai principiškai traktuojami lygiai; savivaldybės tūris būna skirtingas įvairioms šių vienetų kategorijoms, pav., kitoks apskritims, kitoks valsčiams, kitoks stambiems arba smulkiems miestams, tačiau nėra individualizuojamas atskiriems miestams arba atskiroms ap-

skritims. Ne praktikuojame to, kad, pav., Rokiškio apskričiai arba Obelių valsčiui butų suteikta skirtinga savivaldybė, negu kad Biržų apskričiai arba Jūžintų valsčiui.

Tuo tarpu kiek tai liečia tokią kvalifikuotą decentralizacijos lytį, kaip kad autonomija, kuri tam tikram teritoriniam vienetui (provincijai, kraštui) arba korporacijai suteikia įstatymų leidžiamosios galios, išskiriančios šį vienetą, bent tam tikroje socialinių reikalų srity, iš bendrų valstybės centro įstatymų veikimo, tai ši decentralizacija priimta traktuoti kaip *sui generis* privilegija, kuri suteikiama ne visiems valstybinės teritorijos kraštams, tiktai tam tikram arba tam tikriems, kuriems tatai suteikiama dėl ypatingų šį kraštą liečiančių sumetimų, ir todėl tatai individualizuojama, tad štandartinio šablono nenustatoma.

Tačiau, kaip esame sakę, galėtų būti ir kitaip. Šitaip, pav., Sovietinių Socialistinių Respublikų Sąjungoje „autonominės respublikos“, kurios yra atskirose sąjunginėse respublikose, iš viso jokio statuto iš valstybės centro (nė iš federalinio centro, nė iš centro tų valstybių-respublikų, federacijos narių, kuriose šie autonominiai vienetai yra įsteigti) – nė štandartinio nė individualinio statuto – negauna. Čia autonominė šių vienetų konstrukcija yra visiškai kitokia. Tačiau tenka turėti galvoje, kad Sovietų Sąjunga iš viso turi struktūrą *sui generis*, kurioje decentralizuoto unitarizmo, federacijos ir konfederacijos elementai yra ypatingu būdu sukombinuoti. Tad akademinė grynų konstrukcijos tipų klasifikacija čia negali būti jokiai šios struktūros kategorijai be rezervų pritaikinta. Kurio vieneto pavadinimas „autonominė respublika“ arba „autonominė sritis“ savaime neužtikrina, kad tasai vienetas yra atitinkamas mokslinės klasifikacijos reiškinys ir kad jame mes rasime kaip tik autonominį unitarizmo decentralizacijos pavyzdį.

Ir tenka turėti galvoje, kad iš viso akademinė klasifikacija ir šios klasifikacijos terminologija neturi būtinai sutapti ir dažnai nesutampa su įvairių pozityvinės konstitucinės teisės konstrukcijų klasifikacijomis ir su įvairių konstitucijų naudojamais terminais. Mokslinė klasifikacija nustato įvairius racionalizuotus konstrukcijos tipus bei formas, ji operuoja schematiškomis kategorijomis; tuo tarpu pozityvinė teisė kuria gyvus vienetus, praktikos reikalams irracionališkai kombinuoja įvairių konstrukcijų elementus. Tačiau iš to, kad tarp pozityvinių ir akademinių konstrukcijų dažniai nėra visiško sutapimo, netenka daryti priekaišto mokslinei klasifikacijai, kad ji esanti netiksli, arba manyti, kad akademinė klasifikacija esanti iš viso bergždžia ir nereikalinga ir kad esą ją

būtų reikėję pakeisti kazuistiniu įvairių valstybių pozityvinėje teisėje randamų konstrukcijų aprašymu. Mokslinė įvairių unitarizmo decentralizacijos bei valstybinių junginių formų klasifikacija turi savuosius tikslus ir negali būti pakeista kazuistiniu pozityvinės teisės kombinuotų konstrukcijų aprašymu, lygiai taip pat, kaip kad gotiškos, romaniškos, baroko architektūros formos arba stilių klasifikacija negali būti pakeista į kazuistiniu konkrečių architektūros pastatų aprašymu tuo sumetimu, kad esą daugelis šių pastatų nesutampa su grynomis, taip sakant akademinėmis arba stilingomis architektūros formomis, bet sudaro įvairių šių formų elementų sukombinavimą, kartais labai įdomų ir labai menišką. Unitarinės valstybės decentralizacija nėra tolygi kelių valstybinių vienetų junginiui arba tokiai sudėtingai konstrukcijai, kurioje į vieną valstybę ar į kelių valstybių federaciją arba konfederaciją yra įterptos įvairios rudimentinės valstybėlės („*quasi*-valstybės arba „*štatsfragmentai*“). Mokslas turi skirti šių įvairių konstrukcijų formas ir turi joms rezervuoti tam tikrus konvencionalinius akademinius terminus. Kitoks šių terminų vartojimas įvairių šalių pozityvinėje teisėje negriauna reikalo skirti unitarizmo decentralizaciją ir jos įvairias formas nuo valstybių junginių.

Grįždami į akademinę unitarizmo decentralizacijos problemą mes dar pastebėsime, kad toji charakteringa aplinkybė, jog autonominėje decentralizacijos formoje mes užtinkame tam tikrąjį valstybinės centro valdžios organą, per kurį nustatomas ryšis tarp centro ir autonominės valdžios, kurio paprastai savivaldybinėje decentralizacijos formoje nėra, – taip pat nesudaro kriterijaus autonomijai skirti nuo savivaldybės. Tiesa – autonominėje konstrukcijoje mes paprastai tokį ryšio organą randame; jis būna įvairių pavadinimų: vietininkas, gubernatorius, generalinis gubernatorius... Pavadinimas, žinoma, nesvarbu. Tai yra aukštas centro valdžios valdininkas, autonomijos statuto numatytas ir centro skiriamas autonominio vieneto veiklai prižiūrėti ir tarpininkauti tarp šio vieneto ir centro. Ir beveik visuomet tasai tarpininkavimo ir priežiūros organas tam tikromis savo funkcijomis įterpiamas į autonominę vyriausybę, kurioje tokiu būdu kiek pasireiškia ir centro dalyvavimas; pavyzdžiui, kaip kad buvo Klaipėdoje – Gubernatorius skiria Direktorijos pirmininką (autonominės valdžios viršūnės organą), gubernatorius (su Direktorijos pirmininko kontrasignacija) paleidžia autonominį seimelį ir pan.; šiais aktais tasai ryšio organas, tad per jį valstybės centras ne tiktai kontroliuoja autonominio mechanizmo veikimą ir ne tiktai tarpininkauja tarp šio mechanizmo ir valstybės valdžios, bet ir kišasi į šį mechanizmą,

virsta tam tikru jo elementu, be kurio tasai mechanizmas negalėtų teisiškai veikti ir sustotų, nes jisai (tasai organas) tam tikromis aplinkybėmis jį pasuka, jį užveda.

Tačiau nors šis reiškinys yra paprastai užtinkamas, vis dėlto jis nėra kategoriškai esminis ir būtinas; jisai galėtų ir nebūti, kaip lygiai jis neskiria iš esmės autonomijos nuo savivaldybės, nes ir savivaldybinės decentralizacijos konstrukcijoje jisai galėtų būti pritaikintas ir kartais būna čia pastebimas, kai tam tikram valstybinės administracijos valdininkui (apskrities viršininkui ar kuriam kitam valdininkui, pav., skiriamam universiteto rektoriui akademinėje savivaldybėje) pavedama ši ryšio ir priežiūros funkcija savivaldybės atžvilgiu, įterpiant šį organą ir tą patį savivaldybės mechanizmą.

Šitaip, pav., Prancūzijos vietos savivaldybės bendruomenių merai (prancūzų „*maire*“ atitinka mūsų burmistrą ir viršaitį) ilgą laiką buvo centro valdžios skiriami. Tiesa – tai buvo tuo laiku, kada demokratija Prancūzijoje arba dar nebuvo galutiniai įsigalėjusi arba buvo cezaristinių tendencijų iškreipiama. Tačiau ir demokratijos klestėjimo metu Prancūzų Trečiojoje Respublikoje iki paskutinių laikų, kai Prancūzų komunalinėje savivaldybėje merai visur buvo renkami, Respublikos sostinėje, Paryžiuje, renkamojo mero savivaldybės priešaky nebuvo. Jo vietoje buvo du centro valdžios skiriamieji prefektai – Senos prefektas ir policijos prefektas; tiesa, buvo atskirų Paryžiaus kvartalų („*arrondissements*“) merai, tačiau ir jie buvo skiriami.

Prof. **H. Berthélemy**, kalbėdamas apie tai pabrėžia, jog esą įsteigimas Paryžiuje, greta viešosios valstybės valdžios, galingos savivaldybinės vietos valdžios sudarytų politinį pavojų. Šį pavojų, dėl kurio Paryžius nėra gavęs savo renkamojo mero, kurį turi visos kitos Prancūzijos bendruomenės, **Berthélemy** šitaip motyvuoja:

„Patyrimas įrodė, jog Paryžiaus bendruomenė stovėjo visų revoliucijų priešaky, kartais jas betarpiškai vykdydama, o jau bent visuomet jomis pasinaudodama tam, kad pasistengtų primesti tautai tokias praktikas ir idėjas, kurias žymi Prancūzų dauguma atmeta. Filosofai yra rašę apie minių psichologiją. Minios galvoja ir jaučia ne taip, kaip individai. Minios būna žiaurios, nors jos susideda iš švelnaus būdo žmonių. Sakoma, kad tai esąs padarinys suerzinimo, paveikto susibūrimo žmonių, veikiamų vieno jausmo. Ir štai Paryžius veikia ir galvoja, kaip minia. Duoti šiai miniai vadovus, pripažinti, šiems vadovams teises, suteikti jiems galią, kurią jie galėtų pastatyti prieš centro valdžią, – tai paruošti

civilinį karą, tai sukilimą aprūpinti organais, tai greta teisėtos tvarkingos vyriausybės įsteigti atsarginę revoliuciną vyriausybę“.

„Nė viena revoliucija nebuvo padaryta visos Prancūzijos. Tasai, kuris veikia, tai Paryžius; tai Paryžiaus vyriausybė reiškia savo valią ir kitą dieną siūlo Prancūzijai ratifikuoti jos aktus“.

„Kai yra sukilimas, tai pirmas sukilėlių žygis – susiburti Paryžiaus Rotušėje, virstančioje natūraliniu bet kurios revoliucinės vyriausybės centru. Tad atrodo loginga teigti, jog leisti Paryžiui pačiam sau pasirinkti merą – tai reikštų leisti iš anksto paskirti būsimos revoliucijos šefą...“ (**H. Berthélemy – „Traité élémentaire de droit administratif“,** XI laida, 253–254 pusl.).

Ar ši nuomonė yra pagrįsta, ar ne, ar revoliucija ir jos pasisekimas iš tikrųjų gali pareiti nuo to, ar Paryžiaus komunalinės savivaldybės priešaky bus renkamasis meras ar jo nebus, ar revoliucijos problema, kuri vis dėlto visuomet yra socialinė, gali būti sprendžiama šitokiomis priemonėmis – tai kitas dalykas. Tačiau psichologinis ir temperamento momentas savo tam tikrą reikšmę revoliucijos eigoje turi. Ir **Berthélemy** nurodytas motyvas sulaikė Prancūzų įstatymų leidėją nuo suteikimo Paryžiui renkamojo mero.

Kartais būna, kad ne tiktai savivaldybės priešaky yra betarpiškas centro valdžios organas, bet ir pačios bendruomenės reprezentacijoje, kad ir demokratiškai sukonstruotoje savivaldybėje būna įterptas centro valdžios skiriamas elementas (kad ir vietinis, iš tos pačios bendruomenės parinktas, tačiau vis dėlto ne iš jos autonomiškai kilęs, bet iš šalies paskirtas), kaip kad tatai tarp kito ko buvo praktikuojama ir Kauno mieste savivaldybėje Lietuvoje einant 1931.V.2. išleistu savivaldybės įstatymu.

Tokiu būdu mes prieiname išvadą, kad vienintelis mūsų iki šiol konstatuotas esminis kriterijus, kuriuo mes skirstome šias dvi stambias decentralizacijos konstrukcijas, savivaldybę ir autonomiją, yra įstatymams leisti galia: jeigu ši galia yra decentralizacijos paliesta – tai yra autonomija, jei ji jos nėra paliesta – tai savivaldybė. Visa kita, kas decentralizacijos praktikoje užtinkama ir būna priimta jungti labiau su viena ar labiau su kita jos forma, sprendžiamojo kriterijaus reikšmės neturi. Kai kuriuos kitus unitarizmo decentralizacijos (ypač autonominės decentralizacijos) reiškinius mes dar paliesime kitur, kalbėdami apie federaciją arba kitas valstybių junginių formas.

## 21. Keli autonomijos problemos klausimai

Lietuvių teisinėje literatūroje autonomijos problemą gana plačiai svarsto ir teisingai sprendžia **Jokūbas Robinzonas** savo „**Klaipėdos krašto Konvencijos komentaro“** II tome (Kaunas, Spaudos Fondas, 1934 m., ypač 221–224 pusl.).

**Robinzonas** teisingai konstatuoja, kad rezervuojant autonomijos terminą tam tikrajai valstybinės konstrukcijos formai **autonominis** tegali būti tiktai **nevalstybinis junginys**, vadinasi – toks, kuris pats valstybinių požymių neturi (t. vad. „*štaatsfragmentas*“ nėra tai, kas techniškai autonominiu vienetu valstybėje vadinama); jisai taip pat konstatuoja, kad „autonomija turi tiek teisių, kiek jai yra įsakmiai pripažinta“ ir kad todėl autonomijai yra būtinas „*titulus specialis competentiae*“; taip pat konstatuoja, kad autonomija, kaip aukštesnė decentralizacijos forma, skiriasi nuo savivaldybės tuo, kad ji apima formalinį įstatymų leidimą, kuris savivaldybės vienetams ne pavedamas („savivaldos normatyviniai aktai neturi įstatymų formos, kurios turi autonominių organų valios pareiškiai“). Visi šie **Robinzono** konstatavimai atitinka mūsų aukščiau pareikštas pastabas dėl autonomijos. Be to, **Robinzonas** dar pastebi, kad „tik tie junginiai tegali būti laikomi autonomiški valstybinės teisės atžvilgiu, kurie vykdo **valstybinius**, ne nuo valstybės laisvus (*staatsfreie*) uždavinius“. Tatai savaime suprantama, jei mes turėsime galvoje, kad autonomija sudaro **valstybinės** funkcijos decentralizaciją. Tatai jis paaiškina nurodydamas, kad, pav., „tikybinė organizacija valstybėje, kur bažnyčia yra atskirta nuo valstybės, negali būti laikoma autonomine organizacija valstybinės teisės atžvilgiu, nes jos uždaviniai nėra valstybiniai“, ir kad todėl „autonomija jokiu būdu nereiškia valstybės *désintéressement* autonominių organų veikimu“.

Lenkų profesorius **dr. Antoni Peretiatkowicz** („**Państwo współczesne**“, Poznań, 1924 m.), kuris taip pat klasifikuoja autonomiją ir savivaldybę įstatymų leidžiamosios galios kriterijumi (autonominis vienetas yra tas, kuriam valstybės centro yra deleguota tam tikra įstatymų leidimo sritis, savivaldybė gi numato tiktai administracinės galios delegavimą centro įstatymų ribose; ir teisingai: **Peretiatkowicz** pastebi, jog įvairių korporacijų ir neteritorinių junginių moderninėje valstybėje vadinamoji „autonomija“ – iš tikrųjų tebėra tik savivaldybė, bet ne autonomija, pav., vadinamoji universitetų „autonomija“, iš tikrųjų universitetų savivaldybė, – nes ji veikia griežtuose centro įstatymo rėmuose ir

jokios įstatymų leidžiamosios funkcijos – bent formaline įstatymo prasme – neturi; nors teoriškai būtų galėję būti ir kitaip (**op. cit.**, 57–60 pusl.), **Peretiatkowicz** autonomijos tėvynę mato ypač Anglijoje, būtent Britų kolonijose; esą anglų politika kolonijose XlX amžiuje padėjusi pamatą moderninės autonomijos institucijai; visa eilė žymiausią kolonijų, kaip Kanada, Australija, Pietų Afrika, gavusi plačią autonomiją modernine šios sąvokos prasme ir tatai nustatę šią teisinę decentralizacijos formą.

Galima sutikti, kad genetiškai įdomaus *sui generis* Britų Dominijų Imperijos junginio narių – dominijų – teisinė padėtis išaugo iš tos decentralizacijos formos, kurią mes apibūdiname kaip autonomiją. Tatai liečia ypač pirmąsias, ankstyvias dominijų konstrukcijas, kaip kad Kanada XIX amžiuje; ir šiuo laiku kai kurios kitos Britų Imperijos Karūnos kolonijos, nesudarančios vadinamų dominijų, įeinančių į ypatingą Britų Dominijų junginį, kaip siauresnį *sui generis* junginį plačiosios Didžiosios Britanijos Imperijos sąstate (Britų Dominijų Imperijos junginį sudaro, greta Suvienytos Karalystės, apimančios Angliją, Škotiją ir Šiauries Airiją su Karūnos kolonijomis, šie nariai-dominijos: Kanada, Australija, Naujoji Zelandija, Pietų Afrika ir Airija), sudaro autonominius vienetus Imperijoje. Tačiau vadinamosios dominijos ryškiai evoliucionavo valstybine kryptimi ir šiuo laiku nebegali būti laikomos tiktai autonominiais vienetais unitarinės Britų ar Anglijos valstybės sąstate. Tiek senos dominijos (Kanada), tiek naujos, kaip jųjų jauniausioji Airija, šiuo laiku jau turi aiškių valstybių žymių ir visas Dominijų Imperijos junginys ryškiai evoliucionuoja į tarpvalstybinę konfederacijos konstrukciją. Jeigu formos atžvilgiu tai dar turi imperijos žymių – kaip ypatinga konstrukcija ant slenksčio imperijos ir konfederacijos – tai vistiek jokiu būdu tatai nebegali būti laikoma decentralizuota unitarine valstybės konstrukcija su autonominiais vienetais jos sąstate. Vienintelė analogija tarp moderninės dominijų konstrukcijos ir autonominės decentralizacijos glūdi gal tiktai tame, kad dominijų įsteigimo aktai, apimą ir jųjų konstitucijas, yra išlaikę Anglijos Parlamento akto, vadinasi – Anglijos įstatymo, kaip **suteiktojo autonomijos statuto**, formą. Tačiau ir ši forma tebėra tiktai atavistinė; iš tikrųjų jos priedangoje slepiasi ne suteiktasis statutas, bet **susitarimas**, sudarąs teisinę santykio tikrovę. Šiaip gi dominijos turi ne tiktai valstybių žymių, kaip kad, pav., *staatsfragmentiniai* federacijos nariai, bet turi ir atskiras tarptautines asmenybes greta jųjų jungtinės imperinės asmenybės. Tatai toli prašoka autonominę decentralizaciją

unitarinėje valstybės formoje. Tačiau genetinis kilminis ryšis tarp dominijų imperijos junginio ir decentralizuotos unitarinės valstybės vis dėlto yra, tiktai santykio bei konstrukcijos evoliucija jau seniai suardė unitarizmo formą ir buvusius autonominius vienetus emancipavo valstybine kryptimi, o junginio dalyvių santykį reformavo imperijos ir net konfederacijos kryptimi.

Kaip antrąjį autonominės decentralizacijos židinį Europoje prieš 1914–1918 m. karą – **Peretiatkowicz** nurodo Austro-Vengriją. Kaip tatai buvo įprasta teigti, Austro-Vengrijoje buvę du autonomijos tipai: siauresnioji autonomija, pavesta kraštams, įeinantiems į Austrijos sąstatą, ir plačioji ar didžioji autonomija, kuria naudojosi Kroatija Vengrijos sąstate. **Peretiatkowicz** palaiko šią klasifikaciją. Nėra abejonės, kad Austrijos kraštai buvo tvarkomi autonominės decentralizacijos pamatais; šių kraštų seimai turėjo tam tikrą įstatymų leidimo sritį; gal ši sritis buvo siaura, gal ši Austrijos kraštų autonomija nebuvo taip išplėsta, kad galėtų patenkinti tų kraštų tautines aspiracijas, nukreiptas kartais į visišką valstybinį separatizmą. Tai grynai politinis klausimas. Teisiškai tatai buvo kaip tik decentralizacija autonomijos formoje. Už tai Kroatijos teisinė padėtis Vengrijoje kažin ar galėtų buti kvalifikuojama kaip autonomija, jei mes šiuo terminu apibūdiname tam tikrą unitarinės valstybės decentralizacijos formą. Unitarinės valstybės decentralizacija bet kurioje jos formoje numato valstybės centro tam tikram šios valstybės kraštui, provincijai, vietos bendruomenei ar šiaip Korporacijai suteiktą (oktrojuotą, deleguotą) galią ir kompetenciją kuriai viešajai funkcijai vykdyti. Jei yra **dviejų šalių sutarties santykis** ir jeigu kurio krašto valstybėje teisinė padėtis yra pagrįsta šitokia jo sutartimi su valstybės centru, tai tatai jau yra priešinga valstybės unitarizmo principui ir toks santykis išeina iš decentralizacijos rėmų. Šitoks valstybės ir krašto susitarimu pagrįstas santykis, suteikiąs kraštui tam tikrąjį viešąją galią ir emancipuojąs jį nuo valstybės, rodo, kad kraštas yra bent tai, kas vadinama „*staatsfragmentu*“, kad jis būtent savy turėjo tam tikrąjį galios šaltinį, tam tikrąjį, valstybingumo daigą, nepareinantį nuo valstybės, su kuria jisai galėjo **susitarti** ir susitarimu savo teisinę padėtį pagrįsti. Jei toks kraštas nėra visiška valstybė, tai jisai bent yra rudimentinė valstybė, ne anosios, su kuria jisai susitarė, sąstate, bet greta josios. Čia jau yra unijos žymių ir tatai jau prašoka autonomiją, organizuotą decentralizacijos metodu. Ši unija gali būti ne konfederacinė, numatanti dalyvių paritetą, ji gali būti imperinės konstrukcijos, kurioje viena šalis turi hegemonijos kitai, vasa-

linei, yra dominuojanti jos atžvilgiu, tačiau vis dėlto tai yra **dvišališkas** santykis, kuris pačią valstybę dualizuoja. Su valstybės unitarizmu, kuriam taikoma decentralizacija, tatai yra nesuderinama. Tai iš esmes kitokios kategorijos konstrukcija.

Kadangi Kroatijos teisiškai konstitucinė padėtis bendrojoje Vengrijos karūnoje ir jos santykis su Vengrija buvo pagrįstas Vengrų-Kroatų 1869 m. sutartimi, kurioje, be to, buvo rezervuota, kad bet kuris šio santykio pakeitimas tėra galimas tiktai iš naujo susitarus, tai, mano nusimanymu, šis santykis negali būti laikomas autonomija, vadinasi – unitarinės valstybės decentralizacijos reiškiniu. Ne tatai svarbu, ar plati, ar siaura buvo toji sritis, kurioje Kroatija turėjo įstatymams leisti galią, bet svarbu tai, kad tatai buvo dviejų šalių santykis, pagristas jųjų sutartimi. Tai buvo *quasi*-unija, kuri Kroatiją įjungė į Vengrų imperiją, pavedusi imperiniam Vengrų centrui tam tikrą bendrais pripažintų reikalų sritį. Šių bendrų imperinių reikalų srity veikė bendrasis Vengrų parlamentas kaip imperinis organas, į kurį tada šiems reikalams tvarkyti ir spręsti įeidavo ir Kroatų seimo delegacija, šiaip Kroatams Vengrų parlamente nedalyvaujant. Kitaip sakant – Vengrų parlamentas kartais būtent toje veikimo srity, kurioje Kroatija pati tvarkėsi, buvo tiktai vienos Vengrijos – be Kroatijos – valstybės valdžios organas, kartais gi, bendrųjų reikalų srity, jisai, papildytas Kroatijos atstovais, deleguojamais Kroatų seimo, buvo imperinis valdžios organas, veikiąs viso, apimančio Vengriją su Kroatija, junginio vardu.

**Robinzonas** mano, kad istoriškai autonomija esanti vokiečių teisės institucija. Jos šaltinius jisai mato Vokiečių žemės viešpačių („*Landesherren*“), taip pat „miestų, cechų, universitetų ir aukštosios bajorijos šeimų galvų“ viešojoje galioje Vokiečių imperijoje; tačiau vėliau „*Landessherr*’ų“ (kraštų valdovų) galiai išsiplėtus ir įgijus valstybės valdžios pobūdžio (kraštams virstant valstybėmis) ši valdžia prarijusi korporaciją ir bendruomenių autonomiją (**op. cit**., 217–218 pusl). Ar šios viduramžių socialinių santykių teisinės formos gali būti laikomos unitarinės valstybės decentralizacijos prototipu, ar jos nebuvo labiau susijusios su anarchija, su įvairių šių vienetų ***jus proprium***, ne iš valstybės centro valdžios gautu, bet glūdinčiu pačioje šių vienetų viešosios asmenybes esmėje ir paremiančiu jųjų viešąją galią, eventualiai (dėl tam tikrų šios „autonomijos“ formų) su viešosios galios patrimonizavimu feodalinėje santvarkoje ir jos įjungimu į žemės valdymą, kaip kad aš linkčiau manyti, – tai čia kitas dalykas. Tiek to. Už tai teisingai **Robinzonas** konsta-

tuoja, kad moderninis autonomijos siekimas „eina iš dviejų šaltinių: 1. iš atbudimo istorijos neturėjusių ar iš istorijos išspraustų tautų, kurios priešinasi centralizmui ir asimiliacijai, ir 2. iš vis labiau įsigalinčio kolonialinių gyventojų siekimo atsiskirti nuo metropolijos“. Nors teisiškai autonomija yra unitarizmo decentralizacijos forma ir šia prasme ji yra centro **suteikiama**, deleguojama, tačiau sociališkai ir politiškai šis suteikimas iš tikrųjų sudaro centro nuolaidą ar koncesiją tam tikroms socialinėms (mūsų laikais ypač nacionalinėms) jėgoms, kurios veržiasi jei ne visiškai išeiti iš valstybės, į kurią jos yra su atitinkamu teritorijos plotu įjungtos, tai bent maksimališkai atsipalaiduoti nuo centro ir kurios šios plačios decentralizacijos kaina, suteikiant atitinkamam kraštui autonomiją, yra neutralizuojamos šiuo apsaugojant valstybę nuo jose pasireiškiančios ardančios ir sprogstamos energijos, kuri centralizacijoje imtų smarkiai veikti ir galėtų būti valstybei pavojinga.

Todėl teisingai **Robinzonas** pastebi, kad autonomijos sąjūdis ypatingai buvo ryškus senose Europos rytų imperijose – Rusų, Habsburgų ir Otomanų, kurių sąstate buvo daug pavergtų ir atgimstančių tautų, taip pat kolonialinėje Britų imperijoje (**op. cit**., 218–220 pusl.).

Moderniniai žymiausieji autonomijos pavyzdžiai po pirmojo didžiojo 1914–1918 m. karo Europoje buvo ypač šie: Alandų salų autonomija Suomijoje, Klaipėdos krašto autonomija Lietuvoje, Silezijos autonomija Lenkijoje, Karpatų Rusės autonomija Čekoslovakijoje.

## 22. Konfederacija arba valstybių sąjunga

Tarpvalstybinių junginių tarpe tikrą aiškų tarpvalstybinį junginį sudaro, kaip esame sakę, konfederacija. Antras piečiai žinomas junginys, federacija, šio kategoriško aiškumo neturi, būdamas mišrus, tarpinis tarp unitarinės valstybės ir tarpvalstybinio junginio.

Iš viso tarpvalstybinis junginys gali būti arba **amorfinis,** arba **konfederacinis**.

Jeigu valstybės būtų visiškai izoliuotos, be jokio tarp savęs kontakto ir santykiavimo, tai tada, žinoma, nebūtų jokios, net ir amorfinės, jųjų bendruomenės. Tačiau mūsų socialinėje civilizacijoje tokios būklės nėra ir būti negali. Visos valstybės šiaip ar kitaip tarp savęs santykiauja ir pasaulinis universalinis valstybių socialinis bendravimas sudaro plačią tarpvalstybinę visuomenę, kuri gali buti arba bendruomeninio, arba kor-

poracinio pobūdžio. Amorfinė yra kaip tik tarpvalstybinė bendruomenė. Tokia bendruomenė yra socialinės grupės tipo (ž. mano „**Valstybės“** I tomo 86–93 pusl.), ji yra neorganizuota, anarchinė, kurioje jos narių, valstybių, bendravimas sudaro „simpatišką“ (ž. ten pat) junginį, nesutvarkytą organais ir kompetencijų kategorijomis, teisiškai neracionalizuotą, kuriame teisė reiškiasi tiktai precedentais ir įpročiais, o jeigu pasireiškia tikslios sutartys, tai tiktai partikuliarinės.

Konfederacija – tai jau yra organizuotas korporacinio pobūdžio kelių valstybių junginys – jųjų draugija, sąjunga (**„*Staatenbund*“, valstybių sąjunga**). Principiškai vis dėlto konfederacija dar priklauso tarpvalstybinei anarchijai ir savo grynoje formoje nesudaro vieningos valstybės, nes ji remiasi ne tarpvalstybiniu imperiumu jos nariams, bet jųjų, tų narių, sutartimi, kuria jinai yra steigiama. Tad principiškai ji yra suderinama su jos narių suverenumu: sutartis, tad ir jos įsteigta konfederacija, yra pagrįsta konfederacijos narių valia; tačiau sykį sudaryta sutartis narius teisiškai suvaržo, nes jųjų kiekvieno valia jau yra supinta su kitų sutarties dalyvių valiomis į vieną aglomeratą, kuris negali būti laisvai kiekvieno disponuojamas, kaip jam vienam patiktų.

Principiškai įėjimas ir išėjimas iš konfedaracijos yra laisvas (ypač tokioje palaidoje kofederecijoje kaip kad Ženevos Tautų Sąjungoje, teisiškai tatai buvo skelbiama net Sovietų Sąjungoje), aprėžtas tiktai sutarties pareigų atlikimu ir sutarty numatytomis išstojimo sąlygomis. Tačiau ši laisvė gali būti sulaikyta arba konfederacijos **terminumu** (pav., Danijos ir Islandijos konfederacija) arba net nuolatinumu (**realinė unija**).

Tad konfederacijos formos gali būti labai įvairios – nuo labai palaidos (įvairios santarvės, „*Ententė*’s“, regionalinės sąjungos, „Tautų Sąjunga“) iki tvirtos ir pastovios, kaip realinė unija (pav., Lenkijos ir Lietuvos konfederacija, kurią buvo numatęs 1921 m. Hymanso projektas, buvusi prieš pirmąjį didįjį XX amžiaus karą *sui generis* Austro-Vengrijos konfederacija).

Konfederacijai charakteringa ir tipinga yra tai, kad kompetencijų suskirstyme tarp centro ir narių bendroji yra sąjungos narių kompetencija, centro gi (sąjungos) kompetencija yra atributyvinė, nes centrui (pačiai konfederacijai) priklauso tiktai tai, kas jam yra narių pavesta, deleguota; tatai seka iš to, kad čia centras yra narių sutartimi **įsteigtas**; jame suverenumo, paties galios šaltinio, tad steigiamosios galios – nėra. Konfederacija (sąjungos centras) yra lyg indas, kuriame tūrio (galios) tėra tik

tiek, kiek jį sąjungos nariai iš savęs pripildė, ir kuris pats šiaip yra tuščias.

### 23. Administracinė unija

*Sui generis* konfederaciją sudaro taip vadinamosios „**administracinės unijos**“, kelių ar visų valstybių sudaromos ir skiriamos tiktai kuriai vienai tarptautinei administracinei tarnybai, pav., pasaulinė pašto unija ir pan.

Tarptautinės administracinės unijos kartais vadinamos tarptautinėmis tikslinėmis unijomis. Prof. **Liszt** (naudojuos jojo veikalo į rusų kalbą vertiniu: „**Meždunarodnoje pravo v sistematičeskom izloženiji**“, Sovietų Valstybinės Leidyklos leidinys, Leningrad, 1926 m., 121 ir kiti pusl.) apibūdina jas kaip valstybių grupių susibūrimus tam tikriems jų bendriems tikslams siekti. Prof. **Liszt** šitokius tikslinius ar teleologinius tarpvalstybinius junginius ar unijas klasifikuoja keturiomis kategorijomis.

Jų pirmąją kategoriją sudarą tokie susibūrimai, kurie jokios bendros šiai veiklai organizacijos nėra nustatę; savo bendrojo susitarimu fiksuoto nusistatymo įgyvendinimą jie palieka patiems susitarimo dalyviams, jųjų iniciatyvai ir net jųjų gerai valiai. Į antrąją kategoriją jisai skiria tokius susibūrimus, kurie šių bendrų tikslų veiklai steigia tam tikrą organizaciją, tačiau susidarančią tiktai iš biurokratinių reikalų tvarkymo įstaigų, kurioms nesuteikiama jokio *imperiumo*. Trečią kategoriją sudarą valstybių susibūrimai, kurie šiems savo tikslams yra sudarę ypatingus bendrus organus, veikiančius imperiumu; savo kompetencijos srity šie organai ne tiktai vykdo administracines funkcijas, bet ir turi galios leisti tam tikrus, privalomus nuostatus ir gali teismo bei administracinės galios priemonėmis versti pasiduoti savo įsakymams; savo bendrų tikslų veiklos ribose šie susibūrimai yra ne tik organizuoti, bet ir turi ryškaus imperatyvinio pobūdžio. Pagaliau ketvirtą šių susibūrimų kategoriją **Liszt** mato tuose atsitikimuose, kai kelios valstybės steigia kuriems reikalams ar kurioje vietoje bendrąją mišrių teismų jurisdikciją.

Vis dėlto pabrėžtina, kad visos administracinės ir tikslinės unijos formos visuomet yra sudarytos tiktai kuriais tam tikrais ir tiksliai apibrėžtais tikslais. Jei būtų kitaip, tai jau būtų ne šios rūšies junginys.

### 24. Personalinė unija

*Quasi*-konfederacijos formą (tarpinę tarp konfederacijos ir amorfijos) sudaro vadinamoji **personalinė unija**, kuri yra tada, kai vienas asmuo yra dviejų atskirų valstybių vadovas (karalius). Dviejų valstybių personalinė ar asmens unija sutinkama monarchijose, kur valdovas laikomas valstybės šeimininku, ir ypač kai valstybė, patrimonizuota jo naudai, teisiškai tilpsta jo asmeny (monarchinis suverenitetas jojo racionalizuotoje formoje). Personalinė unija gali būti atsitiktinė, kai sosto paveldėjimu dviejų valstybių sostai tenka tam pačiam asmeniui arba kai esamas kurios valstybės karalius pakviečiamas į vakuojantį kitos valstybės sostą. Sosto paveldėjimo taisyklėmis arba kuriuo, kitokiu būdu abiem sostams išsiskirsčius tarp skirtingų asmenų, buvusi dviejų valstybių personalinė unija išnyksta.

Vis dėlto personalinė unija numato dvi skirtingas lygiagretes, kad ir to paties valdovo valdomas, valstybes. Tad nėra personalinės unijos tokiame imperialistiniame valstybių junginy (imperija), kuriame viešpataujanti (imperinė ar metropolinė) valstybė į savo imperiją kuriuo nors titulu bus įjungusi kurią subordinuotą valstybėlę, aneksuodama jos valdovo titulą į nominalinio imperijos valdovo titulų sąrašą; todėl, pav., Albanijos įjungimas į Italijos kuriamą Imperiją ir Italų karaliui suteikimas papildomo Albanijos karaliaus titulo nesudaro personalinės unijos tarp Albanijos ir Italijos. Už tai personalinė unija buvo, pav., tarp Hanoverio ir Anglijos, kai XVIII amžiuje Hanoverio karaliai kartu buvo Anglijos karaliais. Taip pat artimi personalinei unijai kurį laiką buvo santykiai tarp Lietuvos Didžiosios Kunigaikštijos ir Lenkijos XV ir XVI amžiuose, kai Lietuvos didieji kunigaikščiai būdavo išrenkami Lenkų karaliais. Taip pat personalinė unija buvo tarp Lenkijos ir Saksonijos tarp 1679 ir 1763 metų.

Principiškai personalinė unija nesulieja dviejų valstybių į vieną bendrą valstybinę konstrukciją ir nesteigia abiem bendrojo centro, tiktai abiejų centruose ar viršūnėse pastato tą patį asmenį, kuris formališkai yra du kartu valdovas. Tačiau kadangi faktiškai žmogus negali suskilti ir visuomet lieka vienas, tai ypač kai personalinė unija yra pasireiškusi tarp dviejų absoliutinės monarchijos valstybių, kuriose valdovas disponuoja visą valdžią, personalinė unija sudaro faktiškai abiem vieną bendrą centrą. Ir vidaus politikoje dažnai bus palinkimas abiejose personalinės unijos valstybėse reikštis vienodam nusistatymui, nors kurioje vie-

noje šių valstybių tasai nusistatymas nebūtų visiškai suderintas su jos socialine struktūra ir evoliucijos logika ir ypač išorinių santykių atžvilgiu šios abi valstybės turės tendencijos laikytis kaip vienetas. Jei teisiškai tatai nebus formališkai užfiksuota, tai vis dėlto bent faktiškai personalinės unijos padariniai užmegs tam tikrąjį šių dviejų valstybių junginio konsolidavimą.

## 25. Realinės unijos klasifikavimo problema

Personalinę uniją aš pavadinau *quasi*-konfederacija. Faktiškai ji turi tam tikro panašumo į konfederaciją tol, kol tas pats valdovas (personalinė unija yra specifinė monarchinių valstybių junginio forma) valdo dvi valstybes, bent ir ypač kai tatai yra **absoliutinėje** monarchijoje; konstitucinių monarchijų personalinėje unijoje šis panašumas mažėja, o gali ir visiškai dingti, kai valdovas tiktai „karaliauja, bet nevaldo“. Šis *quasi*-konfederacinis santykis personalinėje unijoje pasireiškia ir kartais nusistovi tačiau tiktai *de facto*, nes teisinės konstitucinės formos atžvilgiu konfederacijos žymių ši „unija“ neturi. Kartais besireiškianti nuomonė, jog personalinė ir realinė unija sudaro dvi vienos bendrinės tarpvalstybinių junginių rūšies kategorijas (bendrinė rūšis būtų „unija“, kuri esą skirstoma į „realinę“ ir „personalinę“), nėra moksliškai pagrįsta. Jei personalinė unija teisiškai iš viso neįeina į konfederaciją, o tiktai tam tikromis sąlygomis ir aplinkybėmis į konfederaciją gravituoja ir *de facto* – precedentinėje teisės užuomazgoje – prie jos artėja, tai realinė unija tikrai sudaro konfederacijos *sui generis* variantą, dargi tokį, kuris sudaro vieną labiausiai konsoliduotų konfederacijos formų, tam tikrais atžvilgiais palinkusią į federaciją (į jungtinę valstybę).

Mūsų teisinėje literatūroje prof. **Jaščenka** savo „**Tarptautinės teisės kurse**“ (127 pusl.) realinę uniją šitaip apibūdina: „Kai dėl realinės unijos... tai šitoks susijungimas sudaromas... bendromis nuolatinėmis politinėmis įstaigomis. Tos įstaigos **vadovauja bendram valstybiniam gyvenimui“** (mano pabraukta, M. R.; sakydamas „bendram valstybiniam gyvenimui“, prof. **Jaščenka** turi galvoje kaip tik bendrąjį pačios unijos, kaip vienos valstybės, gyvenimą), „nors, – tęsia jisai toliau, – kiekviena iš susijungusių valstybių dažnai pasilaiko savo vidujinį atskirumą“.

Kaip klasikinį ir taip sakant mokyklinį realinės unijos pavyzdį, greta 1905 m. iširusios Švedijos-Norvegijos unijos, cituojama Austrijos ir Vengrijos unija, kuri paprastai vadinama Austro-Vengrija. Ji gyvavo iki 1918 m.; ją išardė 1914–1918 m. didžiojo karo padariniai bei senosios Austrijos (Habsburgų Imperijos) subyrėjimas, įvykęs 1918 m. Ji buvo įsteigta l867 m.

Austro-Vengrijos unijos ryšis, be abejo, buvo tamprus; tai buvo junginys ne termininis, bet nuolatinis, teisiškai nenutraukiamas, pastovus, kuris, kaip konstatuoja prof. **Redslob („Théorie de la société des Nations**“, Paris, 1927 m., 276–277 pusl.), pasižymėjo tuo, kad tam tikrais atžvilgiais buvę prieita net iki abiejų valstybių sutirpimo (unifikacijos), būtent kiek tai lietė vadinamuosius „bendrus reikalus“. Šių „bendrų reikalų“ tarpe buvo tokie kaip krašto apsauga (karas) ir diplomatija (tarptautiniai santykiai) bei šių dviejų tarnybų išlaidos, kurie buvo tvarkomi bendrų unijos ministerių, skiriamų valdovo, kuris buvo Austrijos imperatorius ir Vengrijos karalius, ir tam tikrojo įstatymų leidžiamojo unijos organo, susidedančio iš Austrijos ir Vengrų parlamentų skiriamų, kiekvieno iš savo tarpo, delegacijų. Šiose srityse unija veikė kaip vieninga valstybė. Antrą „bendrų reikalų“ kategoriją sudarė tokie reikalai kaip prekybos, muitų, valiutos, geležinkelių tvarkymas; šios kategorijos reikalai buvo tvarkomi kiekvienos abiejų valstybių skyrium, tačiau pasiremiant bendrai nustatytais vieningais vadovaujančiais dėsniais, užfiksuotais lygiagrečiuose abiejų valstybių įstatymuose, kurių turinys buvo nustatomas arba abiejų valstybių ministerių arba abiejų parlamentų delegacijų.

Kažin, ar yra tikslu sakyti esą ši konstrukcija net ir šių „bendrųjų reikalų“ ir net jųjų pirmos kategorijos srity iš tikrųjų buvusi pasiekusi dviejų unijos narių sulydinimą ir šiuo bent šioje aprėžtoje srity įgijusi valstybinio unitarizmo žymių. Nes vis dėlto ir tie imperatyviniai valdžios aktai, kurie yra ne skyrium dviejų valstybių, unijos narių, bet kaip tik betarpiškai pačios unijos vardu ir per jos, kaip vieneto, centro organus daromi (diplomatiniai, krašto gynimo aktai), yra daromi tokių abiem valstybėms bendrų unijos, kaip vieneto, organų, kurie yra atsiradę ne pačiame unijos vienete, ne jo gelmėse, kuriose būtų įsikūrusi kažkokia autonominė, pasakytume – suvereninė kuriamoji jojo, kaip tokio, valia arba galia, bet yra kilę iš vienos ir iš kitos valstybės, vadinasi – iš kiekvieno unijos nario – pagrindinių organų: bendri ministeriai iš Austrijos imperatoriaus ir iš Vengrijos karaliaus paskyrimo, delegacijos – iš Aust-

rijos ir iš Vengrų parlamentų. Tad konfederacinis momentas ir čia yra išlaikytas; unija, kaip vienetas, nėra virtusi superhierarchiniu valstybiniu vienetu, pavergusiu savo narius ir jiems uždėjusiu savo viešpataujantį suverenumą, atsipalaidavusiu nuo elementarinio ir vis dėlto teisiškai iki galo išlaikyto valstybių-narių suverenumo. Tačiau, be abejo, realinėje unijoje junginio konsolidacija jau yra ir ši konfederacijos forma jau žymiai skiriasi nuo palaidų konfederacijos formų, kaip kad, pav., Ženevos Tautų Sąjunga arba įvairios kitokios kelių valstybių sąjungos, kurios, kad ir turėdamos bendrus junginio organus su tam tikromis jiems deleguotomis funkcijomis bei kompetencijomis, gyvuoja tiktai *prekariškai*, teisiškai gi lengvai gali suirti nariams iš jų išsijungus.

Todėl aš negalėčiau sutikti su prof. **Jaščenkos** nuomone (**op. cit.,** 127 pusl.), kuris, konstatavęs, jog realinėje unijoje (jisai bent turi galvoje du šios unijos istorinius pavyzdžius – Švedijos ir Norvegijos uniją bei Austrijos ir Vengrijos uniją) tarptautinėje diplomatinėje veikloje ir santykiuose pasireikšdavo ne atskiri unijos nariai, bet pati unija, kaip tarptautinis vienetas (tarptautinė asmenybė), linksta neigti jos konfederacinį pobūdį ir įskiria ją į federaciją. Štai jojo žodžiai: „Kadangi istoriniuose šių susijungimų pavyzdžiuose kiekviena iš realinės unijos dalių neturėdavo atskiros tarptautinės asmenybės, o tasai asmenybės savumas priklausydavo visam susijungimui, tai realinėje unijoje tereikia matyti savotiškai organizuotos federalinės valstybės rūšis“.

Tatai viena, man rodosi, neduoda pagrindo įskirti realinę uniją į federaciją, nuo kurios jinai iš esmės skiriasi kaip tik tuo požymiu, kad savo teisinėje konstrukcijoje ji neturi tikrojo **ponaujančiojo** centro, parazitinio junginio narių atžvilgiu. Žinoma – politiniu atžvilgiu realinės unijos narių santykis gali ir neatitikti formalinės teisinės unijos konstrukcijos. Tasai santykis ir jį seką teisiniai precedentai, veikiami ypatingo unijos narių jėgų santykiavimo, gali, žinoma, iškreipti realinės unijos pobūdį ir nukrypti net į imperijos formą. Tačiau teisinė realinės unijos, kaip tokios, konstrukcija pareina nuo konfederacijos, o ne nuo federacijos principų.

Pagaliau jeigu tarptautinės teisės mokslas ir turėtų pagrindo tautiniais valstybių junginiais laikyti tiktai tuos valstybių junginius, kuriuose junginio nariai nepraranda savo atskirų tarptautinių asmenybių ir kurie patys nesudaro naujos tarptautinės asmenybės, padengiančios tarptautiniame bendravime anąsias elementarines narių asmenybes, tai ir tada jisai galėtų konstatuoti tiktai tai, kad realinė unija bent šiame pasirinkta-

me Austro-Vengrijos pavyzdy nesanti tarptautinis dviejų ar kelių valstybių junginys, o esanti valstybinis (valstybinio pobūdžio) junginys, sudarąs bent šiuo atžvilgiu valstybinio unitarizmo tam tikrąjį pasireiškimą. Ir jeigu šiuo titulu šiam realinės unijos fenomenui jo nebūtų pripažintas konfederacijos pobūdis tuo motyvu, kad konfederacija esanti kaip tik tarptautinis kelių valstybių junginys, kuris pats naujos **valstybės** nesudaro, tai vis dėlto tatai dar neleistų įskirti realinę uniją būtent į federaciją, kuri konstitucinės teisės moksle ir ypatingai moksle apie valstybės formas turi savo tam tikrą klasifikacinę vietą, nustatomą tam tikrais šios formos požymiais. Jeigu, pav., kokia žvėrių giminė negali būti įskirta į žinduolių rūšį, tai tatai dar nereiškia, kad ji *eo ipso*, be kitokių įrodymą, gali būti įskirta į žuvų arba paukščių rūšį.

Tačiau ir pati šita tezė apie realinės unijos parinktame pavyzdy prieštaravimą konfederacijos principams dėl tariamojo joje tarptautinio junginio pobūdžio nesireiškimo ir būtent tariamojo šios unijos narių tarptautinės asmenybės nebuvimo – nėra visiškai tvirta. Šitaip toks tarptautinės teisės autoritetas kaip **Nuolatinis tarptautinio teisingumo tribunolas** Haagoje savo 1923.XII.6. konsultatyvinėje nuomonėje Javorzynos byloje yra šiaip pasisakęs kaip tik dėl tarptautinio Austrijos ir Vengrijos b. realinės unijos pobūdžio:

„Tribunolas mano... (kad) siena tarp Vengrijos ir Galicijos, kuri tuomet sudarė Austrijos monarchijos dalį, 1914 m. rugpjūčio mėn. buvo tarptautinė siena. Tai įrodo 1902.IX.13 arbitražas „*Meerenauge*'s“ byloje. Kad ir turėjo Austrija ir Vengrija bendras institucijas, pagrįstas paraleliniais jų legislacijos aktais, vis dėlto jos buvo skirtingais tarptautiniais vienetais“ (cituoju iš leidinio „**Fontes juris gentium**“, išleisto prof. **Viktoro Brus'o**, kaip „**Instituts für Ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht**“ direktoriaus Berlyne, 1931 m., serijos A sekcijos 1-sios I tomas, 13 pusl.; šičia minima „*Meerenauge*'s“ arba „Jūros akies“ ežero Tatrų kalnuose byla lietė ginčą, kilusį tarp Vengrijos ir Galicijos, kaip Austrijos monarchijos krašto, dėl klausimo, ar „*Meerenauge*“ įeina į Vengrijos ar į Austrijos, būtent Galicijos, teritoriją, ir buvo tarptautiniu arbitražu išspręsta Galicijos, vadinasi – Austrijos, naudai).

Nurodydami konfederacijos pavyzdžius mes aukščiau esame paminėję ir garsiąją Tautų Sąjungą, įsikūrusią Ženevoje. Tačiau Tautų Sąjungos klasifikavimo problema kelia labai įdomų ginčą moksle. Toli gražu ne visi sutinka ją iškirti į konfederaciją. Mes į šią Tautų Sąjungos problemą dar grįšime žemiau.

## 26. Federacija arba jungtinė valstybė

Tarpinė mišri forma tarp unitarinės valstybės ir konfederacijos yra **federacija**. Jei konfederacija apibūdinama kaip „*Staatenbund*“, valstybių sąjunga, tai federacija tenka apibūdinti kaip „*Bundesstaat*“, sąjunginė arba jungtinė valstybė. Šiame dvejopame apibūdinime gerai reiškiasi skirtingas šių dviejų formų pobūdis. Konfederacijoje yra ir lieka atskiros valstybės ir yra jų sąjunga, kuri pati nesusikristalizavo į valstybę, neiščiulpė iš narių jų valstybingumo ir nenuslopino jų. Tuo tarpu federacijoje yra kaip tik vieninga centrinė ir bendroji valstybė, apimanti ir subordinuojanti savo narius, tačiau ši bendroji federacijos valstybė vis dėlto yra jungtinė, ji nėra visiškai prarijusi tų elementarinių vienetų, kurie yra padėti jos konstrukcijos pamatan, ir nėra virtusi unitarine. Ji yra jungtinė – tatai reiškia, kad yra kažkokios **gyvos** individualybės, kurios joje yra sujungtos, jos cementuojamos arba kombinuojamos, nors ir padengtos bendru antriniu valstybingumu, kuris tuo pačiu jas dominuoja.

Kaip forma mišri federacija neturi savo tikslių specifinių konstrukcijos principų; savo konstrukcijos principus ji skolina tiek iš unitarizmo, tiek iš konfederacijos. Todėl ji dažnai nukrypsta ar į vieną, ar į kitą šių dviejų formų: pasiskolinusi per daug iš unitarizmo ji pati nukrypsta į vienlypę unitarinę valstybę, nuo kurios ji tada skiriasi tiktai savo vardu arba tam tikromis jungtinės formacijos atavizmo žymėmis, netekusiomis savo funkcijos, o pasiskolinus per daug iš konfederacijos ji praranda bendrąjį jungtinį valstybingumą valstybinio savo narių suvereniteto naudai. Vadinasi – kad išsilaikytų kaip skirtinga mišri forma tarp dviejų priešingų principinių formų, kurių elementais ji minta, federacija, iš abiejų pasiskolindama, turi tarp jų išlaikyti tam tikrą lygsvarą (pusiausvyrą) ir šiuo atžvilgiu jau yra susidarę tam tikri šios lygsvaros precedentai, tam tikras federacijos konstrukcijos stilius, kuris ją tikrai iš anų abiejų pamatinių formų išskiria ir leidžia laikyti atskira forma. Klasikiniais federacijos pavyzdžiais, kuriems pavyko šią lygsvarą išlaikyti, tenka laikyti USA (Jungtinės Šiaurės Amerikos Valstijos) ir Šveicariją.

## 27. Federacijos narių dalyvavimas centro valdžioje. Konfederaciniai ir unitariniai šio dalyvavimo momentai

Tenka nurodyti šie svarbiausieji ir klasikiniais tapę federacijos konstrukcijos metodai, kuriuos žemiau iš eilės išžiūrėsime.

Visu pirma pažymėsime, kad federacijos nariai (sufederuotos valstybėlės, vis tiek kaip jos vadintųsi: štatai, kantonai, žemės, kraštai...) dalyvauja federacijos centro valdžioje ir ypatingai federalinės konstitucijos keitime. Šis jųjų dalyvavimas centro valdžioje (ir centro konstitucijos keitime) gali būti betarpiškas, kai jiems pavedama intervencija į centro valdžios aktus, jų vykdoma, per savo konstitucinius valdžios organus arba per savo teisinę tautą (pav., keičiant ar papildant konstituciją USA ir Šveicarijoje); arba jis gali būti tarpiškas, kai federacijos centro valdžioje sudaromas tam tikras reprezentacinis federacijos nariams atstovauti organas (renkamas, pav., tų narių tautų arba jų parlamentų, jų vyriausybių); toks federacijos nariams atstovauti organas federacijos centro valdžioje, per kurį federacijos narių reprezentantai gali veikti centro valdžią – tai dažniausia yra antrieji, federaliniai centro (federacijos) parlamento rūmai (Senatas USA, Kantonų Taryba Šveicarijoje, *Bundesrat* arba *Reichsrat* buvusioje Vokiečių Reicho federacijoje, taip pat Tautų Taryba TSR Sąjungoje).

Šis federacijos narių dalyvavimas tiek iš viso federacijos konstitucinėje centro valdžioje, tiek federacijos konstitucijos keitime yra ne unitarinio, bet, be abejo, konfederacinio pobūdžio, nes tatai reiškia, kad tiek federacijos konstrukcija, tiek federacijos valdžios *imperium* tam tikrose ribose yra išvestiniai, subordinuoti federacijos narių sprendžiamajam nusistatymui.

Tačiau konfederacinis principas čia nėra išlaikytas grynas, jis jau yra kiek unitarizmo paveiktas ir iš valstybių sąjungos yra nukrypęs į vieningą sąjunginę valstybę. Nes federacijos nariams tiek betarpiškai, tiek per tam tikrąjį organą dalyvaujant federacijos centro valdžioje sprendžia ne visi nariai vienu balsu, bet balsų dauguma, kai tuo tarpu grynas konfederacinis, sutartimi pagrįstas principas būtų reikalavęs kaip tik visų jų balsų sutapimo; ten, kur sprendžia dauguma, ten mažuma jai pasiduoda, bet ne susitaria.

Unitarinio pobūdžio čia yra taip pat tai, kad federacijos narių centro valdžioje atstovavimo organe visi šio organo dalyviai susilieja į vieną bendrą kolegiją, kurioje balsavimas priimant nutarimus vyksta pe-

rsonališkai. Šitaip – jei šioje kolegijoje kuris federacijos narys turi du atstovus, tai šie du atstovai disponuoja ne vieną balsą, bet jų kiekvienas turi atskirą balsą. Tokiu būdu visuomet gali atsitikti, kad šie du balsai gali jų būti paduoti už skirtingus, netgi už priešingus pasiūlymus: vienas atstovas gali balsuoti už kurį nors pasiūlymą, kitas – prieš, nors jie abu atstovauja tam pačiam federacijos nariui. Jei federacijos narių atstovavimas čia būtų sutvarkytas griežtu konfederaciniu principu, tai atstovavimo organe kiekvienas federacijos narys turėtų disponuoti vieną balsą, kitaip sakant – jojo atstovai turėtų būti surišti solidarumo principu. Personališkas atstovų balsavimas šitokiame organe nebūtų priešingas konfederaciniam principui tiktai tada, kai jame kiekvienas federacijos narys teturėtą tiktai vieną atstovą.

Toji aplinkybė, kad narių atstovavimo organe kiekvienas narių atstovų veikia sau, formališkai nesurištas solidarumu su kitais to paties nario atstovais, sudaro unitarinį konstrukcijos momentą. Nors organo sąstatas yra sudaromas atskirų narių atstovavimo principu, tačiau sykį sudarytas – tasai organas veikia kaip paprasta unitarinė kolegija, kurioje federacijos narių balsai nėra diferencijuoti, kaip atskiri neskaldomi vienetai.

### 28. Federacijos narių dalyvavimas centro valdžioje nevirsta jų monopoliniu šios valdžios disponavimu

Vis dėlto tasai federacijos narių arba (dažniausiai) per tam tikrąjį jų centro valdžioje atstovavimo organą, federalinės konstitucijos įsteigtą, arba kartais tiesioginis per jų pačių konstitucinius organus (per jų parlamentus, vyriausybes, net teisines tautas), visuomet federalinės konstitucijos numatytas ir nustatytas dalyvavimas tiek iš viso federacijos centro valdžioje (kiek galima – visose šios valdžios funkcijose, o jau ypač federaliniame įstatymų leidime, kas yra ypač svarbu įstatymo viešpatavimo režime, kuriame valdomoji funkcija, kad ir ne visiškai teisingai, yra laikoma tiktai vykdomąja), tiek federalinės konstitucijos keitime – niekuomet federacijoje nėra monopolinis. Vadinasi – šiuo dalyvavimu federacijos nariai ne vieni sprendžia tam tikras valdžios problemas, o tiktai šiame sprendime **bendradarbiauja** su kuriuo kitu ar kitais **grynai unitarinės** konstrukcijos federaliniais konstituciniais organais (pav., demokratinės federacijos parlamente federaliniai „aukštesnieji“ rūmai,

sudaryti federacijos narių atstovavimo metodu, – su unitariniais „žemesniaisiais“ rūmais, sudarytais visos jungtinės valstybės, kaip unitarinio vieneto, teisinės tautos atstovavimo metodu, arba keičiant federalinę konstituciją federacijos narių tautų referendumas kombinuojamas su pakeitimo projekto priėmimu federalinio parlamento).

Tokiu būdu jeigu ir būtų reikalaujama, kad federacijos narių dalyvavime federacijos centro valdžioje sprendimas būtų nustatomas ne balsų dauguma, bet visais narių balsais, tai vis dėlto, nors ir ryškiau tada pasireikštų konfederacinis momentas, tatai dar konfederacijos tikra prasme nesudarytų, nes konfederacijoje greta jos narių (jų organų) jokio kito bendrojo jungtinio veiksnio, konkuruojančio su junginio nariais ir su kuriuo nariai sprendime bendradarbiauja, nėra; čia gi sprendimas, kad ir visais jųjų balsais būtų priimtas, pats vienas be sutapimo su unitarinio veiksnio sprendimu nieko galutiniai išspręsti nepajėgia.

## 29. Junginio nariams atstovauti organo konstrukcija valstybių junginy:

### *a. Organas-reiškėjas*

Dar viena vertinga pastaba, liečianti federacijos ir konfederacijos klasifikavimą, kuriai paminėti čia bus tinkama vieta. Pastaba ir rezervai. Mes čia pasinaudosime prof. **Redslobo („Théorie de la société des Nations“)** mintimis, tačiau jas kiek papildysime ir pertvarkysime.

Be abejo – tiek federacija, kaip mes esame matę, tiek konfederacija – abi yra reikalingos tam tikro organo, kuriuo šių junginių nariai veikia centro funkcijas. Šitokio organo struktūra galinti būti dvejopa. Vienos struktūros organą **Redslob** vadina „organu-aiškintoju“ arba „organu-reiškėju“, aiškinančiu ar reiškiančiu arba, kaip **Redslob** sako, „interpretuojančiu“ narių valias („*organe interprēte*“); antrosios konstrukcijos organą jisai vadina „organu-kūrėju“, kuriančiu vieną vieningą valią, kuriančiu ją savo nutarimais, virstančiais junginio aktais („*organe créateur*“).

Kaip „organo-reiškėjo“ pavyzdį **Redslob** cituoja tokį atsitikimą, kada junginio narių „ambasadoriai, turėdami iš savo vyriausybių tikslias instrukcijas, susirenka ir posėdžiauja tam tikra iš anksto nustatyta tvarka ir savo gautų instrukcijų ir įgaliojimų ribose stengiasi suderinti (koordinuoti) savo kraštų nusistatymus. Šiuo būdu bendroji rezoliucija yra su-

daryta iš atskirų individualinių valstybių rezoliucijų“ (**op. cit**., 35 pusl.). Čia bendroje šitokios ambasadorių konferencijos rezoliucijoje tilpsta visos individualinės valstybių – junginio narių – teisinės valios, kurios visos sutampa. Šios ambasadorių konferencijos rezoliucija – tai ir yra šio sutapimo formulė. Tiesa – individualinių narių valių sutapimas galėtų pasireikšti ir nesant tokio vieningo organo-reiškėjo, būtent betarpišku kiekvieno nario pasisakymu per savo konstitucinius organus. Tačiau, kaip teisingai nurodo **Redslob**, junginio tikslų sudėtingumas ir sprendžiamų klausimų painumas gali reikalauti atskirų nusistatymų koordinavimo, jų interpretavimo ir sulankstynimo, vadinasi – tam tikro technikinio darbo bendrajai rezoliucijai pasiekti. Tai gali būti darbas gana sudėtingas ir reikalingas nusimanymo bei tikslaus niuansinio įsigilinimo į visas aplinkybes bei individualinių nusistatymų smulkmenas, kartais ir naujo kurių narių atsiklausimo jų nusistatymui precizuoti ar patikrinti arba eventuališkai kurių jo smulkmenų pakeisti paaiškėjus kai kurioms aplinkybėms arba pasireiškus ypatingam sunkumui bendrąjį nusistatymą pasiekti. Šiam darbui yra reikalingas tam tikras mechanizmas, kurį ir sudaro šitoksai organas-reiškėjas. Iš tikrųjų šitoks organas-reiškėjas, kaip kad minėtoji „ambasadorių konferencija“, pats nieko arbitrališkai nekuria, nesprendžia savo laisvu nusistatymu, neturi imperatyvinės galios, tiktai atitinkamomis interpretacijomis ir derinimu (koordinavimu) reiškia visas individualines valias ir savo rezoliucijomis konstatuoja galutinį jų sutapimą. Žinoma – aiškinimu, interpretavimu ir derinimu jisai kartais gali šiek tiek paveikti kurį individualinį nusistatymą, jį pakreipti, ką nors į jį naujo įdėti, ko iš tikrųjų jame nėra buvę, panašiai kaip kad teisėjas, formališkai neišeidamas iš įstatymų ribų, vis dėlto interpretacijomis mažiau ar daugiau ne tiktai precizuoja, bet ir kuria teisę. Tačiau formališkai šis organas-reiškėjas neturi jokio savo *imperiumo*, jisai susideda iš agentų, kurių kiekvienas tiesiog pareina nuo savo įgaliotojo ir veikia jo žinioje, teisiškai nevaržomas nė atskirų savo kolegų, kitų kraštų agentų, nė jų daugumos nutarimais ar nusistatymais.

Šalių agentai tokiame organe veikia **imperatyviniu** mandatu; jie veikia šalių žinioje ir dispozicijoje; jie naujos valios patys nekuria, tiktai tęsia šalių valią, **reiškia** ją. Tai yra tarpiško tiesioginio valdymo arba tiesioginio junginio narių **valdymosi** forma, kuri daro tai, kad junginio reiškimasis ir veikimas yra ne kas kita kaip visų narių suvereninio veikimo **projekcija** (tąsa). Tokio organo sudarymas ir buvimas – tai yra tiktai lankstesnis variantas jų jungtinio valdymosi, kurio elementarinė

forma – betarpiškas valdymasis – reikštųsi tiesioginiu, netarpininkaujant jokiems koordinacijos agentams, kiekvieno narių savo teisinės valios pareiškimu per savo tiesioginius individualinius konstitucinius organus.

Todėl abiem šioms tiesioginio visų šalių junginy valdymosi formoms ar variantams – tiek betarpiškam, šalims pačioms per savo konstitucinius organus pasisakant, tiek tarpiškam, kuriame yra sudarytas tasai jungtinis organas-reiškėjas, susidedąs iš imperatyviniu mandatu veikiančių šalių agentų, reiškiančių ir koordinuojančių šalių valias pačių šalių dispozicijoje, – tinka **Redslobo** pastaba, kurią jis taiko betarpiško šalių junginy valdymosi formai: „Trumpai kalbant – mes čia matytume pasireiškiančią Rousseau bendrąją valią, vadinasi – koncepciją daugiau ar mažiau fantastiška, kai norima vieno krašto piliečiai sujungti, tačiau pajėgiančią realizuotis valstybių konfederacijoje, kuri iš esmės teturi tiktai apibrėžtą dalyvių skaičių“ (**op. cit**., ibidem).

Be abejo, ir betarpiškoje šios bendrosios (visų ir kiekvieno, o ne jų daugumos) valios formoje yra reikalinga sudaryti kuris nors jungtinis organas, kuris konstatuotų atskirų šalių-narių pareikštos valios sutapimą, sudarantį jungtinę bendrąją valią (konfederacijos valią). Tačiau čia šis jungtinis organas bus tiktai *sui generis* statistinio konstatavimo ar reglamentavimo, bet ne individualinių valių reiškimo bei koordinavimo organas. Tai nebus tasai organas-reiškėjas, kurį mes aukščiau turėjome galvoje.

Žinoma – ambasadorių konferencija, kurią **Redslob** cituoja kaip organo-reiškėjo pavyzdį konfederacijoje, nėra vienintelis galimas šios rūšies organas. Organo-reiškėjo konstrukcijos gali būti ir kitokios. Esminis „organo-reiškėjo“ valstybių junginy konstrukcijos momentas yra tiktai tas, kad šio organo dalyviai yra atskirų šalių, junginio narių, agentai, veikią kategoringu imperatyviniu mandatu bendrajai visų šalių valiai nustatyti, būtent tokiai bendrajai, kurioje reikštųsi visų ir kiekvienos šalies valia. Kiti konstrukcijos momentai, pavyzdžiui, tie, kurie organizuoja būdą, kuriuo tatai bus pasiekta, be abejo, gali būti įvairūs. Tad šios kategorijos jungtiniams organams priklauso, pav., ir tokios šalių parlamentų „delegacijos“, kurios buvo numatytos t. vad. „Hymanso projekto“ (1921 m.) Lenkijos ir Lietuvos unijai nustatyti (nors ten buvo ir tam tikri unijos konstrukcijos iškreipimai Lenkijos naudai). Skirtumas tarp „ambasadorių konferencijos“ pavyzdžio ir šitokių „delegacijų“ pavyzdžio buvo tas, kad pirmame atsitikime (ambasadorių konferencija) šalių agentų kolegija, kurios atskiri nariai veikė atitinkamų atskirų šalių žinio-

je ir dispozicijoje, pati visais savo narių balsais konstatavo šalių valių sutapimą, kai tuo tarpu antrajame atsitikime („delegacijos“) agentų kolegija, interpretuodama šalių valias ir laisviau, be formalinių agentams instrukcijų, nustatydama bendrosios šalių valios formulę savo rezoliucijose, ne galutinai šią formulę nustatydavo, tiktai ją projektuodavo, nes „delegacijų“ nutarimai ir aktai tam, kad virstų imperatyviniais aktais, dar būtų buvę reikalingi pačių šalių parlamentų ratifikavimo. Vadinasi – vienu atsitikimu šalių galia veikė patį jų veikimą, *a priori* ją disciplinuodama ir valdydama, antru gi atsitikimu ji pasireikšdavo *a posteriori*, arbitrališkai paveikdama agentų veikimo vaisių, pritardama arba nepritardama jam ir tuo pačiu suteikdama jam jungtinio akto galios arba nesuteikdama jos ir šiuo likviduodama organo-reiškėjo suprojektuotą formulę, kaip bergždžią ir teisiškai bejėgią. Abiem atsitikimais, nors kiek kitokiais konstrukcijos metodais, yra pasiekiama tai, kad jungtinio organo veikimo ir aktų šeimininkai yra patys junginio nariai, kurie junginy lieka teisiškai suvereniniai.

Aišku, kad **Redslobo** pavadintas „organas-reiškėjas“ yra galimas tiktai konfederacijoje, bet jokiu būdu ne federacijoje, kurioje jis yra neįmanomas, nes federacija pati yra **valstybė**, kurioje reiškiasi jos pačios teisinė valia, viešpataujanti ir dominuojanti, o ne bendroji visų suvereninių junginio narių valia, kaip jų individualinių valių bendras rezervuaras, kuriame turi pasireikšti **visų** ir **kiekvieno** narių teisinė valia. Ir todėl kai federacijoje pasireiškia jos konstitucinėje valdžioje narių atstovavimo organas (pav., federaliniai rūmai federacijos parlamente), tai **a.** šis organas federacijos valdžioje sukombinuojamas su kitais grynai unitarinės kilmės organais, kilusiais ne iš narių, kaip organizuotų vienetų, ir su kuriais jisai bendradarbiauja, bet ne pats vienas galutinai sprendžia, ir **b.** jisai veikia ne bendrosios narių valios konstatavimo, bet nutarimų (kolegijos daugumos sprendimo) principu. O net ir tada, kai federacijos nariai dalyvauja konstitucinėje federacijos centro valdžioje betarpiškai per savo konstitucinius organus nesudarant tam tikriems šio dalyvavimo aktams jokio jungtinio jiems atstovauti organo (pav., savo teisinių tautų referendumu), tai vis dėlto ir čia, nekalbant jau apie tai, kad ir ši jų veikimo junginy forma yra arbitrališkai nustatyta federalinės konstitucijos, kaip viešpataujančio nariams akto, pasireiškia tie patys abu aukščiau nurodyti momentai: **a**. sukombinavimas su unitariniu veiksniu ir **b.** ne visų individualinių valių sutapimo, bet sprendžiamas daugumos nutarimo principas.

## 30. Junginio nariams atstovauti organo konstrukcija valstybių junginy:

### *b. Organas-kūrėjas*

Antros konstrukcijos organas valstybių junginio nariams atstovauti junginio centre, kurį **Redslob** vadina „organu-kūrėju“ ir kurį jisai stato prieš „organą-reiškėją“, tai yra tokia narių atstovų kolegija, kuri veikia kaip tik savo sąstato daugumos nutarimais. Šie nutarimai, kaip junginio aktai, yra imperatyviniai visiems junginio nariams, net, žinoma, ir tiems, kurių nusistatymas („valia“) kalbamuoju reikalu nesutampa su nutarimo rezoliucija. Narių atstovavimo organas čia jau nebeinterpretuoja narių valias ir nederina jų tam, kad šio savo darbo išvadoje konstatuotų visų narių valių sutapimą; jisai pats savo debatais ir balsavimu (nutarimu) nustato, kuria naują teisinę valią, kurioje narių valios gali ir visiškai nesutapti ir kuri gali būti ir priešinga kurioms narių valioms. Vadinasi – šis organas turi sprendimo galios, jame yra junginio valios kūrimo galia.

Mes pasakytume, kad šitokios konstrukcijos „organas-kūrėjas“, kad ir yra reikalingas iš visų narių mandato savo teisinei galiai veikti, būtent ta prasme, kad jojo sąstatas sudaromas atskirų junginio narių mandatais atskiriems jojo sąstato nariams, tačiau bendrasis jungtinis jojo mandatas yra **reprezentacinis**, o **ne imperatyvinis**. Jeigu atskirų šio organo narių mandatai ir būtų imperatyviniai, kaip kad yra pirmosios konstrukcijos organe, vadinasi – net jeigu atskiri jo kolegijos nariai ir veiktų atitinkamų juos delegavusių ar išrinkusių junginio narių kategoringoje žinioje ir dispozicijoje, negalėdami peržengti gaunamų instrukcijų ir turėdami derinti savo balsą su savo įgaliotojų nusistatymais, vis dėlto čia greta šių individualinių kolegijos narių mandatų, kurie gali būti reprezentaciniai ar imperatyviniai, yra bendras jungtinis visos iš junginio narių kilusios kolegijos mandatas, kuris yra reprezentacinis, nes nutarimais veikiančios kolegijos *en bloc* „valia“ pavaduoja visų junginio narių valias ir kuria naują sprendžiamąją ir imperatyvinę **jungtinę valią**. Šitokio jungtinio reprezentacinio mandato, kuris pasireiškia organo-kūrėjo galioje, organas-reiškėjas neturi.

Organo-kūrėjo reiškimasis valstybių junginy rodo jau valstybinio, būtent *imperium*'o, elemento pasireiškimą junginy, nes tatai jau numato tam tikrąjį subordinacijos momento įvedimą į junginį. Tai jau nėra gryna koordinacija. Yra bent narių mažumos subordinacija jų daugumos

nutarimams, yra daugumos nutarimais besireiškiąs junginio viešpatavimas nariams. Valstybių sąjunga čia jau pereina arba bent evoliucionuoja į jungtinę valstybę. Gimsta junginio autonominė valia, kuri nesutampa su partikuliarinių jame dalyvaujančių valstybių valiomis, kuri nėra mechaninė anųjų suma, bet pati yra individualinė ir viešpataujanti. Tad teisingai **Redslob** konstatuoja, kad šitoksai organas neatitinka konfederacijos esmės, kad konfederacijoje jisai sudaro svetimą elementą ir jeigu jis joje vis dėlto atsiranda, tai jisai ne iš jos esmės yra organiškai kilęs, bet jai yra iš šalies „įskiepytas“ (**op. cit**., 36 pusl.). Federacijoje toks organas yra natūralus, kaip kad konfederacijoje natūralus yra organas-reiškėjas.

### 31. Organas-kurėjas ir organas-reiškėjas konfederacijos ir federacijos pasienių zonoje

Vis dėlto organo-kūrėjo buvimas konfederacijose atsitinka. Tatai atsitinka net tokiose iš viso palaidose konfederacijose kaip kad Ženevos Tautų Sąjunga, iš kurios nariai gali laisvai išeiti, juo labiau realinėje unijoje, kuri sudaro labiau konsoliduotą ir jau kiek į jungtinę valstybę nukrypstančią valstybių sąjungą. Tiesa – galimumas nariams laisvai išstoti iš sąjungos, kaip kad yra Tautų Sąjungoje, sudaro ryškų korektyvą prieš subordinaciją, pasireiškiančią tokio organo buvime. Tačiau ne visose konfederacijos konstrukcijose šis laisvas išėjimas yra garantuojamas ir tiksliai organizuojamas.

**Redslob** šiaip šiuo klausimu pasisako: „Tikrenybėje mes matome, kad organas-kūrėjas nesudaro figūros, kuri būtų visiškai pašalinama iš konfederacijos. Yra galima, kad šitokio pobūdžio organas būtų įsteigtas pagrindinės sutarties, įkuriančios valstybių sąjungą... Čia yra tam tikra vslstybių-narių *abdikacija*. Jos atsisako pačios sudaryti bendras rezoliucijas ir paveda tai kitokiam mechanizmui. Jos iš tikrųjų priima generalinį nutarimą, kadrinį nutarimą ir iš anksto pripažįsta individualinius nutarimus, kuriuos išdirbs jų įsteigtas mechanizmas, jų užvestas ir paleistas veikti. Savaime suprantama, kad jos nepriimtų tokių šio mechanizmo aktų, kurie išeitų iš jų jam pavestos galios ribų. Pabrėžkime, kad jos pačios spręstų apie tai, ar šios ribos yra peržengtos, ar ne... Be abejo – toks organas sukombinuoti su konfederacija – tai yra nelogiška, tai, galima sakyti, tam tikras netvarkingumas. Tačiau beveik visuomet šis nuo tie-

sios linijos nukrypimas yra aplinkybių, yra praktiškų sumetimų padarinys. Jisai tampa būtinas konfederacijoje, vykdančioje platų ir sudėtingą darbą" (**op. cit**., 36 ir 37 pusl.). Ir jis reziumuoja savo išvadas šitaip: „Organas-reiškėjas pasireiškia konfederacijoje, kaip jos natūralinis elementas, už tai jis yra neįmanomas federacijoje. Atvirkščiai – organas-kūrėjas yra įmanomas valstybių sąjungoje. Sudarydamas jos rėmuose nenormalumą, jis vis dėlto gali būti su ja suderintas" (**op. cit.,** 37 pusl.).

Mes čia jau liečiame tuos konstrukcijos niuansus, kurie, kaip smaili peilio kriauna, yra ant pačios sienos, skiriančios konfederaciją nuo federacijos; pridėkime vieną mažmožį į tą ar kitą šoną ir mes iš konfederacijos pereisime į federaciją arba atvirkščiai – federacijos į konfederaciją. Tarp šių abiejų kategoringų konstrukcijos formų – valstybių sąjungos (konfederacijos) ir jungtinės valstybės (federacijos), yra tam tikra pasienių zona, kada vienoje konstrukcijos formoje pradeda reikštis ir pamažu ryškėti antroji forma. Sienos peržengimas dažnai pareina nuo niuansų, nes jos linija yra labai smaili. Tokius pat pasienius mes galime rasti ir tarp federacijos ir unitarinės valstybės.

Unitarinio pobūdžio daugumos sprendimas, kuris yra būdingas „organui-kūrėjui", atitinka federacijos, o ne konfederacijos esmę. Mes konstatavome, kad federacijoje gali reikštis net tiesioginis visų federalinio junginio narių veikimas centro valdžios aktams sudaryti, net be jų atstovavimo organo, be jokio organo-reiškėjo, tiesiog per jų (narių) konstitucinius organus (pav., federacijos narių tautų referendumas federalinei konstitucijai keisti, o galėtų tai būti ir federaliniams įstatymams leisti). Iš esmės tatai yra konfederacinio pobūdžio momentas. Tačiau ir šiame jų tiesioginiame veikime mišri federacijos konstrukcija reikalauja narių valių (balsų) daugumos (unitarinis momentas), o ne visų jų valių sutapimo. O dar ypatingai federacijos konstrukcija reikalauja, kad sprendžiamajai galiai federacijos narių veikimas centro valdžioje būtų sukombinuotas su unitarinio jungtinės valstybės, kaip neskaidomo vieneto, veiksnio veikimu, kaip kad demokratinėje federacijoje – su vienlypės federalinės teisinės tautos referendumu arba su jos atstovavimo organo (parlamento, unitarinių žemesniųjų rūmų prezidento...) veikimu. Jei toks sukombinavimas bus išlaikytas, tai bus išlaikyta ir federacija, net jeigu narių veikimas būtų paliuosuotas nuo jų daugumos sprendimo ir pasireikštų visų narių valių sutapimu, kas vis dėlto labai apsunkintų ir kartais beveik paralyžuotų jungtinio valstybingumo funkcionavimą.

Ir, antra vertus, „organo-kūrėjo“ įsteigimas konfederacijoje, kurio galimumą mums signalizuoja **Redslob**, tol dar yra įmanomas, ir konfederacijos galutiniai nepaverčia federacija, kol šio narių atstovavimo organo veikimas nėra sukombinuojamas su grynai unitarinės kilmės organo veikimu. Kol tokio sukombinavimo nėra, tol federacija dar nėra realizuota ir mes dar nesame išvykę iš konfederacinės pasienių srities. O tie **Redslobo** nurodomi konstrukcijos momentai, kaip būtent organo-kūrėjo įsteigimas ir jo daugumai iš anksto sprendžiamosios galios suteikimas „kadriniu“ pačių junginio narių nutarimu, vadinasi – konfederacinio pakto, o ne imperatyvinės jungtinės valstybės konstitucijos titulu, taip pat rezervavimas patiems nariams sprendimo apie tai, ar pavestos galios riba nėra peržengta, o pagaliau ir juo labiau laisvo iš junginio išėjimo galimumas, kai toks galimumas yra rezervuotas, – visa tai labai realiai apsaugoja konfederacinę konstrukcijos esmę prieš jos nukrypimą į federaciją. *Est modus in rebus*, kuris užtikrina konstrukcijų lankstumą įvairių klasifikacinių formų ribose.

### 32. Federacijos narių paritetas

Konfederacinio pobūdžio yra ir tai, kad tarp visų federacijos narių (kantonų, štatų...) yra išlaikomas paritetas. Neatsižvelgiama nė į kiekvieno nario teritorijos ploto didumą, nė į jo gyventojų skaičių: kiekvienas federacijos narys, stambus ar menkas, yra lygus kiekvienam kitam nariui. Šitaip yra paritetiškai sudaromas USA Senatas ir Šveicarijos Kantonų Taryba (kiekvienas štatas, kiekvienas kantonas siunčia po du atstovus); tačiau kitoks ir būtent kaip tik nelygus buvo balsų suskirstymas tarp federacijos narių buv. *Reichsrat*’e (taip pat sename *Bundesrat*’e) Vokietijoje; tačiau Reicho federacija iš viso buvo palinkusi į unitarizmą arba į imperinį Prūsų hegemoniją.

Taip pat tarp federacijos narių paritetas išlaikomas tada, kai kuriuo nors klausimu (pav., konstitucijos keitimu) betarpiškai sprendžia federacijos nariai; kiekvieno nario balsas yra lygus.

Vilnietė, žinoma teisininkė p. dr. **Halina Zasztowt-Sukiennicka** savo prancūzų kalba parašytoje knygoje apie federaciją Rytų Europoje („**Fédéralisme en Europe orientale**“, Paris, les Presses Universitaires de France, 1926 m.) labai teisingai pastebi, kad federacijos narių pariteto problema glūdi ne tiktai jų paritetiniame atstovavime arba iš viso jų da-

lyvavime federacijos centro valdžioje, kuris kiekvienam jųjų užtikrina vienodą teisinę įtaką veikiant šią valdžią, bet ypač jų vienodoje teisinėje padėty jungtinėje valstybėje, kitaip sakant – vienodame štandartiniame jų visų ir kiekvieno teisiniame ar konstituciniame įterpime į bendrąją junginio konstrukciją. Tatai reiškia, kad federacinio pariteto principas neleidžia, kad, pav., centro galios ar kompetencijos sritis būtų vienų narių ar kurio vieno nario atžvilgiu labiau išplėsta arba susiaurinta, negu kitų narių atžvilgiu, taip pat kad vieno kurio nario valstybinis *imperium* būtų pajėgesnis arba silpnesnis palyginus jį su kitų narių pajėgumu (**op. cit**., 39 pusl.).

Tatai man atrodo labai teisinga. Ne todėl, kad tatai atitiktų „teisingumo pajautimą“, nes galų gale valstybinių formų ir junginių konstrukcijos problema nėra etikos klausimas, bet todėl, kad to reikalauja federacijos esmės logika ir kad ši pastaba atitinka šios logikos dėsnius. Būtent tatai seka iš to, kad federacijoje jungtinė valstybinė konstrukcija sudaro superkonstrukciją arba antrąjį valstybinį aukštą, pagrįstą partikuliariniu valstybių-narių valstybingumu, iš kurio jungtinė valstybė išplaukia ir tam tikroje bendrojoje srity jas visas integruoja ir unitarizuoja, tačiau už šios bendrinės ar jungtinės unitarizuotos srities ji pamatinių partikuliarinių valstybių (savo subkonstrukcijos) nenaikina ir nelikviduoja, o net jų nedisponuoja, nes jos superordinacija ir junginio disponavimo galia yra susijusi; tik su bendrine sritimi ir nors ji pati šios srities apimtį nustato, tačiau vis dėlto ši sritis yra tiktai bendrinė, o ne individuališkai-partikuliarinė to ar kito junginio nario atžvilgiu. Visai kas kita yra unitarinėje decentralizuotoje valstybėje, kurioje tam tikroms provincijoms ar įeinantiems į jos sąstatą kraštams būtų suteikta (oktrojuota) autonomija: čia tam tikrais individualiniais sumetimais vienam kraštui gali būti suteikta platesnė, kitam – siauresnė autonomija. Čia **visas** galios šaltinis yra viename centre, iš kurio vienam daliniui gali būti suteikta daugiau, kitam mažiau viešosios galios ir autonomiškai tvarkytinų reikalų kompetencijos. Tatai ne lygybės, kaip „teisingumo“, bet konstrukcijos esmės, jos logikos klausimas. Autonominis kraštas unitarinėje valstybėje nesudaro jokios valstybinės subkonstrukcijos ar pamatinės izoliuotos konstrukcijos, kuri **tiktai tam tikrą ribą peržengus** (ši riba yra konvencionalinė, vadinasi, ji gali būti keičiama ir stumiama pirmyn ar atgal, bet vis dėlto ji visuomet yra) sutirpsta vieningoje bendrinėje valstybinėje superkonstrukcijoje. Autonominiai kraštai yra išves-

tiniai iš unitarinės valstybės, federacijos gi nariai egzistuoja jungtinėje valstybėje savo titulu.

### 33. Narių teisinė būklė buvusioje vokiečių reicho federacijoje

Mes buvome paminėję, kad Vokiečių Reicho federacija nesilaikė narių pariteto principo. Iš viso Vokiečių Reicho federalinė konstrukcija Hohenzolernų Imperijos metu (iki 1918 m.) buvo palinkusi į imperinę Prūsų hegemoniją. Reicho federalinė konstrukcija, 1919 m. įsteigta vadinamos Veimaro konstitucijos, buvo palinkusi į decentralizuotą unitarizmą. Šioje konstrukcijoje buvo užfiksuotas kompromisas tarp federalinių ir unitarinių tendencijų, pasireiškusių Veimaro Steigiamajame Susirinkime ir reiškiamų įvairių socialinių bei politinių jėgų, kurios tuo metu veikė valstybės pertvarkymo sprendimą.

Kompromisas tarp federalistų ir unitaristų (vadinasi – tų, kurie federaciją norėjo ir stengėsi pakeisti administracine decentralizacija) buvo komplikuojamas dar tuo, kad patys federalistai nebuvo visiškai vieningi; daugelis jų bijojo, kad po federacijos priedanga nebūtų atgaivinta arba neatgimtų imperinė Prūsų hegemonija, kuri buvo įsivyravusi senojoje Reicho konstrukcijoje; antra vertus – sunku atrodė buvo ginti federalinis pariteto principas, kuris teisiškai lygiai traktuotų didžiulę, proporcingai tiesiog milžinišką, pagrįstą tradicijos ir istorinių nuopelnu autoritetu, Prūsų valstybę ir smulkius vienetus, kaip, pav., Mecklemburg-Strelitz, Brunswick, Anhalt-Oldenburg ir pan., kurie tiek savo teritorijos ir gyventojų skaičiumi, tiek savo istoriniu ir socialiniu svoriu ne tiktai prieš Prūsus, bet ir prieš Bavariją ar Saksoniją buvo nykštukai. Federaciją lengviau yra įkurti ir išlaikyti tarp smulkių kantonų arba, kaip USA, tarp naujai įsikūrusią lygios vertės valstybėlių-štatų, kuriomis virto buvusios kolonijos, sukilusios prieš metropoliją ir laimėjusios nepriklausomybę, negu tarp nelygios socialinės bei istorinės vertės valstybių ir valstybėlių, ypač kai jos visos apima vieną galingą ir susipratusią nacionalinę tautą, įvykdžiusią XIX amžiuje savo tautinį atgimimą ir žengiančią į vienybę, ir kai tų valstybėlių tarpe vienos žymiai patarnavo šiam vienybės sąjūdžiui, o kitos tebėra tiktai vietinių tradicijų ir buvusio tautos suskaldymo užsilikę kūriniai. Ne tiktai Prūsai, bet ir kiti stambesnieji istoriniai Reicho kraštai nebuvo linkę į federalinį paritetą su valstybėlėmis-nykštukais, tačiau šie kiti bijojo Prūsų persvaros. Kovoje tarp unitarinių

ir federalinių palinkimų buvo net kilęs sumanymas išparceliuoti Prūsus, išskiriant iš jų istorinio valstybinio sąstato tam tikrus seniau tirpusius Prūsuose kraštus, kaip Reino kraštas, Hanoveris ir kiti, ir suteikti jiems atskiras Reicho narių asmenybes. Tačiau nuo šito sumanymo pagaliau buvo atsižadėta; užtai federalinio atstovavimo Reicho organo, būtent *Reichsrat*'o, sąstate buvo įgyvendinta ir konstitucionalizuota tokia konstrukcija, kuri kiekvienam Reicho nariui, vadinamam „žeme“, suteikdavo nelygų balsų skaičių, būtent proporcingą atitinkamos žemės piliečių skaičiui, tačiau su dviem rezervais. a. kad ir smulkiausioji žemė vis dėlto turėtų bent vieną balsą, nors jos piliečių skaičius nesiektų vieno balso normos, nustatytos proporcijoms skaičiuoti, ir b. kad stambiausios žemės, būtent Prūsų, balsų skaičius *Reichsrat*'e neprašoktų dviejų penktadalių visu Reichsrato balsų, nors proporcijų normomis jam balsų turėtų tekti daugiau. Be to, pusė Prūsams tenkančių balsų buvo pavesta ne pačiai Prūsų žemei, kaip vienetui, bet atskiroms Prūsų provincijoms (šiuo atžvilgiu buvo tam tikra, kad ir ne visiškai tiksli, analogija tarp paralelinio Prūsų ir jų provincijų atstovavimo federaliniame *Reichsrat*'e ir paralelinio, nors kiek kitaip sutvarkyto, „sąjunginių respublikų“ ir jų sąstate esamų „autonominių respublikų“, „autonominių sričių“ ir „tautinių apygardų“ atstovavimo sovietinėje federalinėje „Tautų Taryboje“).

Tokiu būdu Veimaro konstitucijos sudaryto Reichsrato konstrukcija jo personalinio sąstato atžvilgiu nebuvo tiksliai federacinė. Reicho, kaip jungtinės valstybės, kolektyviniai dalyviai (kraštai ar „žemės“) nebuvo tikra prasme jo nariai, kurie savaime, kaip nariai, kaip kolektyviniai asmenys jų junginy, turėtų būti lygūs. Tai buvo ne tiek junginio nariai, kiek jo daliniai, kurių teisinis pajėgumas junginy atitiko jų svorį.

Neatitiko federacijos konstrukciją ir tai, kad šių žemių organas centro valdžioje – *Reichsrat* – įstatymams leisti funkcijoje, taip pat konstitucijos keitime, iš viso neturėjo sprendžiamosios galios. Įstatymus priimdavo unitarinės konstrukcijos organas, *Reichstag*'as, – jis vienas. Reichsratui buvo rezervuota tiktai reliatyvinis veto, kurį Reichstagas galėjo nugalėti ir tuo nušalinti Reichsrato opoziciją. Konstitucijos gi keitime Reichsratas prieš Reichstago sprendimą tegalėjo tiktai apeliuoti į visos Reicho tautos referendumą, bet ne pats sprendimą paveikti. Vadinasi – Reicho kolektyvinių narių (žemių) valia nebuvo įjungiama į **sprendimą** įstatymų leidime ir konstitucijos keitime.

Pagaliau ir pati Veimaro konstitucija, įkūrusi šį jungtinį Reichą, buvo priimta be žemių atsiklausimo. Ji buvo unitarinio veiksnio kūrinys.

Pats Steigiamasis susirinkimas, kuris sprendė apie tai, koks bus sudarytas Reichas – ar tai bus federacija ar unitarinė valstybė, – kuris, žodžiu, sprendė apie patį žemių likimą, buvo sudarytas nedalyvaujant žemėms, kaip tokioms; tokiu būdu jos iš viso pasisakyti ir sprendimo teisiškai paveikti negalėjo. Tai, kas Reicho konstrukcijoje turėjo federacinio pobūdžio, tai buvo žemėms **oktrojuota**, bet ne jų pačių sprendžiama ir ne jų dalyvavimu sprendime nustatyta. Tiesa – žemių pageidavimai galėjo atsispindėti atskirų Steigiamojo susirinkimo narių nusistatyme, kiek tie nariai buvo šalininkai tokios ar anokios Reicho konstrukcijos ir kiek kai kurie jųjų galėjo būti jautrūs į žemių interesus, tačiau pačios žemės, kaip organizuoti vienetai, jokio savo balso neturėjo ir jo reikšti negalėjo.

Žodžiu – Veimarinėje konstitucinėje Reicho konstrukcijoje, kuri buvo nustatyta Reicho kraštams, kaip tokiems, nedalyvaujant, buvo ne tikra federacija, tiktai jos atrofizuoti likučiai, kaip tam tikra nuolaida, tam tikra dovanėlė – dar ne visiškai tautoje žlugusioms federacijos ir istorinių kraštų politinių asmenybių tradicijoms. Federacija – čia buvo labiau atavizmas, negu gyvas ir veiklus organizacijos principas. Apie visa tai žiūrėk prof. **Edmond Vermeil – „La constitution de Weimar et le principe de la démocratie Allemande“,** Strasburgo universiteto leidinys, Strasbourg-Paris, 1923 m., ypač 110–120 ir 342–347 pusl. Prof. **Vermeil** pastebi, kad federacinis principas senoje Reicho struktūroje buvo labiau nukreiptas į administracinę, negu į įstatymams leisti funkcijos sritį, Reichsrato gi organizacijoje pabrėžia tą federacinio momento ryškų sustiprinimą palyginus su kitomis nuoseklesnės konstrukcijos federacijomis, kad žemės disponuoja savo balsus Reichsrate betarpiškai ir imperatyviškai: būtent Reichsratas nebuvo sudarytas iš žemių atstovų, veikiančių kadenciniu reprezentaciniu mandatu, kuris leistų atstovams jų kadencijos ribose veikti savo laisvu nusistatymu, pavaduojančiu pačių žemių nusistatymą, bet susidėjo iš žemių vyriausybių narių, kurie tuo pačiu veikė tų savo vyriausybių žinioje ir dispozicijoje, kaip jų nusistatymo reiškėjai, gauną iš šių vyriausybių instrukcijas: tai žemių agentai, o ne jų reprezentantai reprezentacinio mandato prasme. Tuo pačiu kiekvienos žemės vyriausybė nuolat disponavo Reichsrate visus tenkančius žemei balsus, kaip vieną kolektyvinį balsą. Todėl Reichsratas buvo labiau surištas ir susijęs su žemėmis, negu federalinis organas ten, kur jo nariai veikia kadenciniu reprezentaciniu mandatu. Tatai jam suteikdavo tam tikrų „organo-reiškėjo“ (ž. tai, ką mes aukščiau buvome sakę apie „organą-reiškėją“ ir „organą-kūrėją“) žymių. Tačiau kažin, ar tatai galė-

jo daug atsverti unitarizmo momentus konstrukcijoje esant iš viso silpnai Reichsrato galiai. Taip pat labai ryškus ir griežtas buvo Weimaro konstrukcijos kūriny unitarinis principas „**Reichsrecht bricht Landsrecht**“ („imperijos teisė laužo žemių teisę“), kuris junginio narius palieka be apsaugos prieš centro įsiveržimus į narių kompetenciją, pagaliau stipri centro drausmės galia narių atžvilgiu.

### 34. Tariamoji federacijos narių „aristokratija“

Yra autorių (pav., prof**. Gurvitsch**), kurie mano, jog federacija esanti galima tik demokratinėje valstybės santvarkoje ir kad ji iš esmės esanti susijusi su demokratija. Tačiau, antra vertus, yra balsų, nurodančių į kaip tik tam tikro tariamojo „aristokratinio“ principo pasireiškimą net ir ryškiausioje „demokratinėje“ federacijoje. Šis tariamas „aristokratinis“ reiškinys federacijoje esąs žymus kaip tik federacijos narių paritete. Šitaip **Edouard Blocher** (šio autoriaus rašinių man skaityti neteko, remiuos tiktai **Pierre Grellet** straipsniu „**Le fédéralisme en Suisse**“ rinkiny „**L‘Europe fédéraliste“,** Paris, Marcel Giard, 1927 m., 112 pusl.) randa, kad Šveicarijos demokratijoje 22 kantonai, iš kurių susideda Šveicarijos federacija, sudarą „tikrąją aristokratiją“, kurioje viešpatauja nelygybė ir privilegija. **Pierre Grellet** pripažįsta, kad teisinė kantonų padėtis Šveicarų federacijoje iš tikrųjų užgaunanti šventąjį demokratijos principą („*principe sacro-saint d'une dėmocratie*“), kuriuo visi piliečiai turi lygias teises. Šis „aristokratinis“ kantonų, vadinasi – federacijos narių, teisinės padėties pobūdis įrodomas šitaip:

Kaip žinome – Šveicarijoje federalinės konstitucijos pakeitimas yra reikalingas dvejopos daugumos – tautos daugumos ir kantonų daugumos; „tautos balsų visumoje kiekvienas balsuotojas laikomas vienetu, tačiau kantonų visumoje smulkūs dvidešimties ar trisdešimties tūkstančių gyventojų kantonai, kaip Uri arba Zug, sveria kiekvienas lygiai tiek, kiek septyni šimtai tūkstančių stambaus Berno kantono gyventojų. Tokiu būdu smulkių kantonų piliečių balsai turi didesnės galios, negu kad didelių kantonų piliečių balsai..."(nurodoma dar kiti individų ar „piliečių“ teisinio pajėgumo nelygybės padariniai, seką iš kantonų pariteto ir iš trijų kantonų padalinimo puskantoniais Šveicarijoje, tačiau užtenka ir šio vieno nurodyto reiškinio).

Tiesa – grynai individualistinėje demokratijos koncepcijoje, kuri visą socialinį bendravimą su visais jo socialiniais kūriniais suskaldo iki neskaldomo individo, sudarančio šioje koncepcijoje vienintelę tikrenybę, ir kuri individą laiko absoliutu, savaime lygiu bet kuriam kitam absoliutui, vadinasi – bet kuriam kitam individui, ir bet kuriame socialiniame junginyje nemato nieko kito kaip tiktai tam tikrą šių individų – absoliutų **kiekį** (20000, 30000, 700000), – tatai sudaro „nenormalumą" ir užgauna principą. Šioje koncepcijoje svarbu ne kantonas, ne tam tikras istoriškai-socialinis kūrinys, vadinamas Uri, Zug, Bernas, bet svarbu tiktai individų kiekiai: 20 tūkstančių, 30 tūkstančių, 700 tūkstančių. Žmonėms, kurių socialinis galvojimas yra persisunkęs tiktai kiekybinėmis kategorijomis, nepaliekančioms vietos jokiems kitiems socialinės tikrenybės reiškiniams, kantonų paritetas gali atrodyti keistas arba neteisingas. Demokratinį kiekybinį šabloną tatai tikrai gali užgauti. Šiuo demokratiškai-kiekybiniu požiūriu 20 tūkstančių smulkaus kantono piliečių, balansuojančių 700 tūkstančių stambaus kantono piliečių, sudaro privilegijuotą aristokratinį veiksnį.

Tačiau socialinė tikrenybė čia glūdi **kantone**, o ne kantono gyventojų kieky. Ši tikrenybė – tai Uri, Zug, Bern, o ne 20, 30, 700 tūkstančių. Uri, Zug, Bern ir kiti kantonai – tai realūs tam tikrų socialinės tikrenybės reiškinių vardai, kurie reiškia ne tiktai esamų gyventojų, vadinasi – šiuo laiku esamų žmogiškų individų, kiekius. Tie 20, 30, 700 tūkstančių individų – tai Uri, Zug, Bern, turį savo istoriją, savo socialinę struktūrą, savo socialinę asmenybę ir sudarą kiekvienas **kantoną**, Šveicarijos federacijos narį, jungtinės Šveicarijos valstybės sudėtinį veiksnį.

Tad aš nemanau, kad čia tektų kalbėti apie „aristokratiją" demokratijoje; kadangi čia jungtinės valstybės nariai vienetai yra kantonai, sudarą tam tikrus gyvus socialinės tikrenybės reiškinius (organizuotus junginius), o ne šiaip individų kiekiai, ne kažkokie amorfiniai žmonių masės mažesni ar didesni sektoriai, kuriais būtų supjaustyta jungtinė tauta, kaip kad yra pjaunama kokia tešla, tai čia jokios kiekybinės privilegijos ir aristokratinės smulkių kantonų gyventojų prerogatyvos nėra. Ne 20 ar 30 tūkstančių kažkokių abstraktinių žmonių, bet Uri ar Zugo kantonas, kaip gyvas socialinis junginys ir jungtinės valstybės narys, turi lygų balsą su Berno kantonu.

Ir pati demokratinė Šveicarija, be abejo, tatai supranta ir šiuo nesistebi. Būdama demokratinė ji vis dėlto šį kantonų paritetą išlaiko, užfiksuodama jame ne kažkokių žmonių masės sektorių tariamąją „aristok-

ratinę“ nelygybę, bet savo federacijos gyvų dalyvių teisinę padėtį jungtinėje konstrukcijoje. Bent tol, kol yra išlaikoma federacija. Šis tariamas „aristokratiškumas“ rėžia akis tiktai tam tikriems rašytojams, kurie analizuoja federacijos konstrukciją ne gyvos socialinės tikrenybės, bet demokratinio šablono tezėmis, kuriomis jie abstraktiškai spekuliuoja.

Jeigu kantonas yra gyvas socialinis vienetas, organizuoto federalinio junginio dalyvis ir steigėjas, kuris, kaip toks, padengia jame integruotus individus, jojo piliečius, tai ar jisai bus savo gyventojų ar piliečiu skaičiumi mažas ar didelis, smulkus ar stambus, tatai yra lygiai tokios reikšmės, kaip kad toji aplinkybė, jog ir demokratijoje atskiri žmonės taip pat būna mažo ir būna didelio ūgio ar svorio – smulkūs ir stambūs individai, o tačiau jų teisės nėra matuojamos jų ūgiu ar jų svoriu. Tad ir demokratijoje įsikurdama federacija vis dėlto ir čia savo socialinės ar „sociokratinės“ esmės nepraranda ir negali būti savo konstrukcijoje suvesta iki grynai kiekybinio pobūdžio individų masės sektorių, nes tatai ją sulikviduotų.

### 35. Federalinė konstitucija ir federacijos narių konstitucijos

Nors federalinės konstitucijos leidime bei keitime vienaip ar kitaip dalyvauja sprendžiamuoju balsu federacijos nariai, tačiau: pirma – ji nėra jųjų sutartis, nes, kaip esame sakę, sprendžia narių arba jų reprezentantų; balsų dauguma, o ne būtinas visų dalyvių valių (balsų) sutapimas visais balsais, ir antra – federacijos nariai nesprendžia vieni, nes be jų federalinės konstitucijos leidime ir keitime visuomet dalyvauja ir kuris nors bendras unitarinis veiksnys, pav., visos federacijos, kaip valstybinio vieneto, tauta (federalinė teisinė tauta arba politiškai veikliųjų piliečių, piliečių-rinkikų, visuma). Tokiu būdu federalinė konstitucija pareina tiek nuo partikuliarinių veiksnių, tiek nuo bendrinio vienlypio veiksnio, ir nė pirmieji, nė antrasis negali kits kitam savo valios diktuoti. Tai yra unitarizmo ir konfederacijos principų tam tikra simbiozė, atitinkanti sudėtingą dvilypį galios šaltinį federacijoje. Tad federacijos nariai arba jų kolektyvas, veikiąs daugumos, bet ne sutarties, principu, nėra visiškas federacijos ir jos konstitucijos šaltinis.

Federacijos nariams ši federalinė konstitucija yra imperatyvinė ji juos teisiškai suvaržo; federacijos narių aktai ir jų partikuliarinės konstitucijos negali prieštarauti federalinei konstitucijai, kuri ne tiktai nustato

ribas jų partikuliarinei steigiamajai galiai, neleisdama jiems kištis ir tvarkyti tai, ką federalinė konstitucija federacijos centrui yra rezervavusi, bet ir jų konstitucijoms, kurios formališkai nuo jų pačių pareina, tam tikrus principus diktuoja (pav. tam tikrą valstybės formą arba tam tikrąjį konstitucinį režimą, arba visuotinį balsavimą, politinių ar iš viso piliečių teisių formalinę lygybę ar kitą).

Be abejo, konfederacinis, o ne unitarinis yra tas principas federacijoje, kuris federacijos nariams (kad ir su rezervais, sekančiais iš imperatyvinio jų varžymo federalinės konstitucijos nuostatais) leidžia patiems sau savo partikuliarinę konstituciją nustatyti. Nuoseklios unitarinės konstrukcijos valstybėje vienintelis galios šaltinis yra centre. Jeigu kur pasireiškia koks partikuliarinis galios židinėlis, tai jisai yra iš centro deleguotas, pavestas, bet ne savaime kilęs kuriame unitarinio vieneto padaliny; steigiamoji galia čia yra griežtai viena. Čia valstybės sąstate nėra vienetų, kurie pajėgtų patys sau konstituciją nustatyti, nes jie jokios steigiamosios galios neturi; statutą jie gali gauti tiktai iš centro, jiems oktrojuotą.

Tad jeigu federacijoje pamatinės jos valstybėlės-nariai pačios sau konstituciją nustato, vadinasi – turi tam tikros, kad ir kiek apkarpytos, steigiamosios galios, tai tatai jau unitarizmui prieštarauja. Tiesa – kartais reikalaujama, kad federacijos narių konstitucijos būtų federacijos centro valdžios tikrinamos ar autorizuojamos ir kol tai nėra padaryta, tol jos neturi galios veikti. Žinoma, jeigu šis tikrinimas ar autorizavimas būtų laisvas, diskrecinis, pareinąs nuo centro valdžios oportunizmo sumetimų, tai tada iš viso būtų galima teigti, jog federacijos nariai steigiamosios galios neturi ir konstitucijos sau nenustato, tiktai konstituciją arba statutą sau projektuoja, o jį (statutą arba „konstituciją“) jiems oktrojuoja (suteikia) centro valdžia, ir tada, žinoma, tatai būtų unitaristinio, bet ne konfederacinio pobūdžio. Tačiau šis tikrinimas nėra diskrecinis: tai yra ne kas kita, kaip šios konstitucijos federalinio konstitucingumo kontrolė; patikrinama, ar federacijos nario konstitucija kartais neprieštarauja federacijos konstitucijai, ar neužgauna kurių jos nuostatų, ar neįsibrauna į tai, ką centras sau rezervavo, ar išlaiko visą tai, ką federalinė konstitucija yra federacijos nariams imperatyviškai nustačiusi. Žodžiu – patikrinama, ar federacijos nariai nėra išėję iš jiems paliktos steigiamosios galios ribų.

### 36. Kompetencijos ir galios tarp centro ir narių suskirstymo principas federacijoje

Įdomiausia federacijoje yra kompetencijos ir galios tarp centro ir narių suskirstymo principas, kuriame atsispindi mūsų aukščiau išžiūrėti konstrukcijos metodai ir ryškiai kombinuojasi unitarinis ir konfederacinis elementai.

Būtent unitarinis šiuo atžvilgiu principas yra tas, kad centro kompetencija yra bendroji, o decentralizuotų padalinių – atributyvinė. Decentralizuotų vienetų kompetencija gali būti labai plati, bet vis tiek ji bus atributyvinė, vadinasi – apims tiktai tai, kas jiems centro yra aiškiai ir kategoringai perleista, nes visas galios šaltinis – centre ir todėl kas nėra centro perleista – tas lieka jam ir tas negalėjo decentralizuoto vieneto kompetencijoje stebuklingai atsirasti. Galėjo būti perleista labai daug, bet vis tiek nieko kito nėra, išskyrus tai, kas perleista. Centro gi kompetencija gali būti labai siaura, bet vis tiek ji yra bendroji. Jei labai daug perleista, tai maža beliks, bet vis tiek liko visa tai, kas neperleista. Kitaip sakant – jeigu kyla klausimas, ar kas įeina į centro, ar į decentralizuotų padalinių kompetenciją, tai tam, kad tatai galėtų būti pripažinta decentralizuotų padalinių kompetencijos objektu, reikalinga įrodyti perleidimas, sudarąs šių padalinių kompetencijos titulą; jeigu to įrodyti negalima, tai tatai savaime reiškia, kad atitinkamas reikalas yra centro kompetencijoje, kuriai jokis titulas įrodyti nereikalinga, nes čia yra pats galios, tad ir visokios kompetencijos, šaltinis.

Konfederacijoje yra kaip tik atvirkščiai. Kadangi čia visas galios šaltinis yra konfederacijos nariuose, tai bendroji kompetencija yra konfederacijos narių, bet ne konfederacijos centro. O kadangi čia centras yra narių įsteigtas ir pats **savaime** bejėgis, visą gi jėgą, kurią jisai turi, jis yra gavęs tiktai iš narių ir būtent tiktai tiek, kiek nariai panorėjo jos jam perleisti, tai konfederacijos centro kompetencija yra ir tegali būti tik atributyvinė. Vadinasi – kai čia kyla klausimas, ar kuris reikalas yra centro, ar narių kompetencijos, tai centro kompetencijai reikalinga įrodyti delegavimo (perleidimo) titulas, be kurio šios kompetencijos iš viso negali būti, nes ji negali būti preziumuojama, kai tuo tarpu narių kompetencija jokio įrodymo nėra reikalinga ir savaime yra, jei tiktai nėra įrodyta jos perleidimas centrui. Centro galia čia išvestinė, narių sutartimi jam pavesta, jame savo šaltinio neturinti. Toks yra konfederacijos principas.

Federacijoje šiuo atžvilgiu panašumas į konfederaciją glūdi tame, kad ir čia galios šaltinis laikomas federacijos nariuose, sufederuotose valstybėlėse, ir todėl atributyvinė kompetencija yra centro, bendroji gi narių. Tačiau yra ir didžiausias skirtumas nuo konfederacijos, būtent tas, kad čia, federacijoje, centras, kad ir kilęs iš narių, yra nuo narių atsipalaidavęs ir pajėgęs juos sau subordinuoti: todėl jis nėra pasyvus, kaip kad konfederacijoje, pasyviškai laukiąs, kiek galios ir kompetencijos jam panorės pavesti (sutelkti) nariai savo sutartimi, bet pats pasiima, pats, taip sakant, grobia iš galios šaltinio, iš narių, tiek kompetencijos, kiek nori, kiek jam pačiam tinka. Čia, federacijoje, centras virto narių parazitu, jų galios grobiku, ponaujančiu centru, kuris iš narių galios šaltinio semia tiek galios, kiek jam reikia, narių gi bendrojoje kompetencijoje lieka tiek, kiek centras panorėjo palikti. Todėl federacija ir yra „jungtinė **valstybė**“, kai tuo tarpu konfederacija valstybe tikra prasme nėra, tiktai yra „valstybių **sąjunga**“. Ir čia federacijoje jau reiškiasi unitarizmo principas.

Dėl kompetencijos tarp centro ir narių suskirstymo principo išimtį sudaro Kanados federacija, kurioje bendroji yra kaip tik centro įstatymams leisti kompetencija, narių gi kompetencija yra atributyvinė, iš anksto federalinės konstitucijos tiksliai nustatyta, iš kurios narių įstatymams leisti organai išeiti negali. Kanada yra Britų Imperijos sąstate, kaip viena šios Imperijos „dominijų“ (ž. žemiau). Jos konstrukcija yra federalinė, tačiau federacijos konstitucija čia nėra pačios Kanados aktas, bet yra Anglų Parlamento aktas (įstatymas), kuriuo Kanados dominija buvo įsteigta kaip tokia ir organizuota. Tad formališkai šioje konstitucijoje reiškiasi ne federalinio centro viešpatavimas nariams, bet svetimos, už Kanados ribų esančios, imperinės jėgos viešpatavimas visai Kanadai, kaip anosios jėgos teisiniam kūriniui. Kitose federalinėse Britų Imperijos dominijose, kaip, pav., Australijoje, kompetencijos tarp federacijos centro ir narių suskirstymas atitinka bendrąjį federacijos principą (bendroji kompetencija – narių, atributyvinė – centro). Vis dėlto daugelis aukščiau išdėstytų pastabų, liečiančių federaciją, turi galvoje paprastą laisvą ar nepriklausomą (suvereninę) jungtinę valstybę (federaciją), o ne federaciją, įjungtą į imperiją (dominijos Britų Imperijoje) arba įsijungusią, kaip atskiras partikuliarinis narys, į kitą, taip sakant, „superfederaciją“ (kaip, pav., iki 1936 m. Užkaukazio federacija Sovietų Sąjungoje). Imperinė arba superfederacinė konstrukcija kiek reaguoja ir į jos sąstate esančias jungtines valstybes, komplikuodama arba iškreip-

dama santykį tarp šių jungtinių valstybių ir jų narių. Sovietuose tatai yra ypatingai komplikuota.

### 37. Jungtinės ir narių teritorijos, tautos ir aktų (įstatymų) santykiavimas

Būtų galima nurodyti ir kiti tam tikri reiškiniai, kurie lydi federacijos konstrukciją ir iš jos seka. Šitaip, pav., federacija, kaip jungtinė valstybė, VISA susideda iš federacijos narių, vadinasi – jos teritorija apima visas partikuliarines federacijos narių teritorijas ir sutampa su jų visuma, o jos tauta savo personaline sudėtimi sutampa su visomis partikuliarinėmis federacijos narių tautomis, drauge sudėtomis (visų partikuliarinių federacijos narių tautų personalo suma). Kitaip sakant – federacijos narių teritorijos ir tautos – tai yra federalinės teritorijos ir tautos lyg padaliniai. Tokia bent yra paprasta federacijos konstrukcija, sudaranti jos bendrą taisyklę. O kadangi tarp federacijos centro ir narių kompetencija yra tiksliai suskirstyta tokiu būdu, kad kuris reikalas yra centro žinioje, tasai jau nėra narių žinioje ir atvirkščiai, tai, bent kaip bendra taisyklė, federacijoje nėra dvejopo to paties reikalo tvarkymo: kiekvienas reikalas yra tvarkomas arba centro, arba narių; todėl federacijoje visi centro įsakymai ir aktai turi galios visoje federacijos teritorijoje ir negali būti nušalinti federacijos narių įsakymais ir aktais. Šiuo atžvilgiu kitaip būna autonominėje unitarinės valstybės decentralizacijoje, kuri paprastai decentralizuoja ne visą valstybės teritoriją autonominiais padaliniais, bet taikoma tiktai tam tikriems šios teritorijos vienetams (kraštams, provincijoms), paliekant likusią, dargi didžiausią, valstybinės teritorijos dalį nedecentralizuotą šiais pagrindais. Tad čia, šitokioje autonominėje individualinėje decentralizacijoje, tokio tikslaus kompetencijos suskirstymo nėra: tie patys reikalai, kurie autonominėje decentralizacijoje pavesti autonominiam vienetui, kitoje nedecentralizuotoje valstybinės teritorijos daly tvarkomi paties centro.

Tokiu būdu čia greta būna dvi kategorijos valdžios aktų, skiriamų tam pačiam reikalui – centro aktai ir autonominio vieneto aktai, kurie vieni kitiems prieštarauti gali: jų vieni (autonominiai aktai) veikia vienur, kiti (centro aktai) veikia kitur; kurie jųjų turi galios veikti – tatai pareina nuo to, kur jie veikti turi.

**38. Tarp jungtinės valstybės ir jos narių paralelizmo ir hierarchizmo išlaikymo problema**

Analizuodami federacijos esmę, kuri yra labai sudėtingos ir preciziškos konstrukcijos, pajėgiančios sukombinuoti ir suderinti konstrukcinius principus, pasiskolintus iš skirtingų ir kita kitai priešingų formų – būtent iš unitarinės valstybės ir iš valstybių konfederacijos, mes konstatavome, kad federacijoje jungtinės valstybės unitarizmas pasireiškia centro superordinavimu narių atžvilgiu ir federalinės konstitucijos viešpatavimu visam junginiui, yra susijęs su konfederaciniu junginio narių valstybingumu, pasireiškiančiu ypač tokiu tarp narių ir centro kompetencijos suskirstymu, kuriame narių kompetencija yra bendroji, centro gi – atributyvinė, taip pat narių paritetu ir jų valstybingumo reagavimu į centro valdžios *imperiumą*, būtent jų dalyvavimu sprendžiamojoje centro galioje federalinės konstitucijos atžvilgiu bei federaliniame įstatymų leidime ir daugiau ar mažiau federaliniame valdyme. Jei šiame dviejų principų sukombinavime nebus išlaikyta tam tikra jų lygsvara, tai federacija neišvengiamai nukryps arba į unitarinę decentralizuotą valstybę, arba į konfederaciją. Todėl federacijos konstrukcija visuomet yra dirbtinė ir turi būti preciziška.

Ypatingai sunku yra išlaikyti federacijoje narių valstybingumas. Tiesa – jisai visuomet bus tiktai fragmentinis, vadinasi – bus degraduotas, nustumtas iki rudimento; jo visiškas pilnas išsirutuliavimas negali būti pasiektas, nes jį neišvengiamai aprėžia ir slopina jungtinės valstybės dominavimas, sekąs iš unitarizmo daigo, įkurto bendrinėje centro ir viršūnės srity. Kaip tasai unitarizmo daigas centre ir viršūnėje negali federacijoje išsiplėsti jos nenužudęs, taip lygiai ir federacijos narių valstybingumas negali iš daigo išsiplėsti ir išaugti į stambų medį, kuris paverstų federaciją valstybių sąjunga (konfederacija).

Teoriškai, analizuojant santykį tarp jungtinio centro ir narių federacijoje, kaip esame sakę, randama dvi eilės valstybių arba du paraleliniai valstybingumai: tam tikroje aprėžtoje reikalų srity reiškiasi partikuliarinis kiekvieno junginio nario valstybingumas, kuris pasireiškia visais jojo valstybiniais elementais – tauta, teritorija, valdžia (*imperiumu*), už šios gi srities ribų prasideda bendrinė reikalų sritis, kurioje nariai, kaip valstybiniai vienetai, pranyksta ir kurioje reiškiasi vienas nedalomas jungtinis valstybingumas, pasireiškiąs jungtine tauta, teritorija ir valdžia (*imperiumu*). Tai būtų galima laikyti dviem paraleliniais sritiniais (ne

teritorinės srities, bet reikalų srities prasme) valstybingumais vienoje teritorijoje.

Tiesa – visiško paralelizmo tarp šių dviejų valstybingumų nėra. Visiškas paralelizmas būtų tiktai tada, kai tarp jų dviejų nebūtų jokio galios ryšio. Tačiau tada būtų anarchija. Jau pats dviejų sričių suskirstymas yra reikalingas galios, kuri šį suskirstymą nustatytų ir jį išsaugotų. Jeigu jos nebūtų buvę, tai kiekvienas dviejų paralelinių valstybingumų imtų plėsti savo sritį į kitam rezervuotą sritį ir tuo pačiu kiltų ginčas ir kova: vienoje teritorijoje tie patys reikalai būtų dviejų valstybių tvarkomi. O kadangi ši sprendžiamoji galia nėra ir negali būti dar trečioji, pasireiškianti greta dviejų esamųjų valstybinių konstrukcijų, nes trečiosios konstrukcijos čia iš viso nėra, tai būtinai ji įsigali jų vienoje ir būtent bendrinėje (jungtinėje), išaugančioje iš visų partikuliarinių apatinių. Ir tuo pačiu šiame dualizme paralelizmas yra slopinamas: santykis tarp dviejų valstybingumų yra hierarchizuojamas. Du sritiniai valstybingumai, kurių vienas yra partikuliarinis, kitas – jungtinis (bendrinis), virsta apatiniu ir viršutiniu – aprėžtu ir ponaujančiu. Tiesa – antrojo ponavimas yra susijęs su tam tikru apatinio bendradarbiavimu šiame ponavime (partikuliarinių valstybių dalyvavimas jungtinėje valdžioje), o, antra vertus – apatinio subordinavimas yra susijęs su tam tikru konvenciniu teisiniu šio ponavimo sutvarkymu; vis dėlto hierarchinis ryšis lieka ir lygybės tarp apatinės ir viršutinės konstrukcijos nėra. Paralelizmo ir hierarchizmo dirbtinis kompromisas sudaro kaip tik vieną sunkiausių ir painių federacijos problemų.

### 39. Federalinės konstitucijos viešpatavimo sąlygos prof. Dicey tezėmis

Galios ir kompetencijos tarp centro ir narių suskirstymas federacijoje yra, be abejo, svarbiausias paralelizmo ar valstybinio dualizmo pamatas. Todėl ši problema federacijoje yra reikalinga tiksliausios organizacijos. Tai įvertindamas prof. **Dicey („Osnovy gosudarstvennogo prava Angliji“,** vertimas į rusų kalbą, Maskva, 1905 m., 161 ir kiti pusl.) prieina išvadą, kad trys svarbiausios charakteringos federalizmo ypatybės esančios šios: **a.** griežtas konstitucijos viešpatavimas, aprėžiąs bet kurios valdžios veikimą federacijoje, **b.** įvairių valdžios funkcijų suskirstymas tarp teisiškai aprėžtų ir kita nuo kitos nepareinančių įstaigų ir **c.** konstitucijos aiškinimo rezervavimas teismo galiai.

**Dicey** tezėmis, kurių tobulą įgyvendinimą jisai mato USA konstitucijoje, konstitucijos viešpatavimas federacijoje esąs pasiekiamas šiais principais:

**a.** Konstitucija turi būti rašyta; tai negalinti būti precedentinė konstitucija, kaip kad Anglijoje, laisvai keičiama vyriausių valdžios organų pasielgimais ir įvairių valdžią veikiančių veiksnių *ad hoc* kompromisais, įsigalinčiais ir šiuo įsigalėjimu virstančiais normatyviniais; konstitucija čia esanti iš anksto įvykusios sutarties pobūdžio, tad ji turi būti kategoriškai užfiksuota, turi reikštis tvirtu *quasi*-sakramentaliniu tekstu.

**b.** Konstitucija turi būti nelanksti; tatai reiškia, kad konstitucijos įsteigtas įstatymų leidėjas pats jos keisti negali ir kad įstatymams leisti tvarka nebus tinkama konstitucijai keisti. Federacijoje „konstitucinė teisė, – sako **Dicey,** – (164 pusl.) turi būti teisiškai nekeičiama arba bent keičiama tiktai kurios tam tikros galios, stovinčios aukščiau tiek federalinio, tiek federacijos narių paprastų įstatymų leidėjo“. Ir 165 pusl. **Dicey** dar priduria: „Jeigu federacijos steigėjai federalinės sistemos išlaikymą laiko esminiu ir svarbiu reikalu, tai aukščiausioji įstatymų leidžiamoji (vadinasi – pačios federalinės konstitucijos keitimo; mano prierašas) galia negali būti pavesta nė vienam konstitucinių paprastų įstatymų leidimo organų, nes tatai neatitiktų paties federacijos tikslo – nuolat pastoviai skirti nacionalinės valdžios veikimo sritį nuo įvairių federacijos sąstato valstybėlių valdžių veikimo srities“. Jeigu šių dviejų sričių siena nebus tvirtai išlaikyta, tai valstybinis federacijos dualizmas (paralelizmas) nebusiąs išlaikytas ir federacija virsianti decentralizuota unitarine valstybe.

Tačiau **Dicey** kiek perdeda, kiek toliau (166 pusl.) tvirtindamas ir remdamasis Jungtinių Amerikos Valstijų teise, – esą teisė keisti konstituciją esanti iškelta už konstitucijos ribų. Ir USA ši „teisė“ (konstitucijos keitimo galia) iš tikrųjų yra konstitucijos numatyta ir jos tvarkoma. Jei to nebūtų buvę, jei federalinė konstitucija būtų teisiškai visiškai nelanksti ir sudarytų tikrąjį junginio narių sutarties aktą, kurio dispozicija yra tiktai **visų narių suverenume**, tuo pačiu teisiškai netvarkoma, tai tatai būtų jau ne federacija, bet konfederacija. Kad ir reliatyviškai nelanksti būtų federacijos konstitucija, ji vis dėlto gali būti teisiškai keičiama ir toji jos keitimo galia imperatyviškai paveikia visus junginio narius, kurie turi jai pasiduoti, nors kuris jųjų būtų priešingai nusistatęs. Šitaip yra ir USA ir kitose federacijose ir tatai yra kaip tik ryškiausias federacijoje

pasireiškiančio centro ponavimo ir narių subordinavimo požymis. Tiesa – šioje federacijos centro galioje dalyvauja ir patys nariai, kaip centro valdžios organas, tačiau ši galia pasireiškia ne laisva visų sutartimi, bet kuriuo nors sprendžiamuoju imperatyviniu aktu, privalomu *erga omnes* visiems nariams, kad ir kitaip individuališkai nusistačiusiems. Ir šiuo imperatyviniu centro aktu federalinę konstituciją keičiant gali būti ir jungtinės valstybės sritis plečiama siaurinant narių veikimo sritį, kaip tatai mūsų buvo aukščiau aiškinama.

**c.** Trečias principas, kurį **Dicey** išveda iš konstitucijos viešpatavimo federacijoje ir kuris jau savaime seka iš dviejų pirmųjų, yra tasai, kad federacijoje visi paprastųjų įstatymų leidimo organai, tiek federacijos centro, tiek narių, yra aprėžti ir konstitucijos priklausomi.

### 40. Funkcijų suskirstymas federacijoje prof. Dicey tezėmis

Pats viešosios galios suskirstymas centro ir narių veikimo sritimis sudarąs DICEY tezėmis antrąją federacijos esmės ypatybę, susijusią kaip tik su konstitucijos viešpatavimu. Ši federacijos konstrukcijos žymė yra taip aiški ir esminė, kad čia jau mums daug apie tai ir kalbėti netenka. Mes ją jau buvome konstatavę. Jei šio aiškaus ir kategoriško suskirstymo nebūtų buvę, tai nebūtų buvę ir pačios federacijos. Tačiau **Dicey** eina dar toliau: jisai nurodo, kad esą šio suskirstymo principas, apdraustas konstitucijos viešpatavimu ir veikliosios valdžios teisiniu aprėžimu, esąs federacijoje tiek esminis ir griežtas, kad jo refleksas paveikiąs ir pačios valdžios organizaciją tiek centre, tiek nariuose, vadinasi – ir kiekvienos dviejų sričių viduje. Esą kaip kad viešoji galia suskirstoma veikimo sritimis tarp centro ir narių federalinei konstitucijai viešpataujant, taip lygiai pačioje centrui rezervuotoje srity ir kiekvienam nariui rezervuotoje srity pasireiškiąs federacijoje analoginis griežtas ir kategoriškas funkcijų suskirstymas tarp įvairių paritetinių atitinkamos valdžios organų, teisiškai aprėžtų ir savo atitinkamai konstitucijai subordinuotų, kits kito atžvilgiu autonominių, tačiau pareinančių nuo savo viešpataujančios konstitucijos, kurios jie patys liesti nepajėgia. Kitaip sakant – federacijai esąs tipingas ne tiktai veikimo sričių tarp centro ir narių suskirstymas, apdraustas federalinės konstitucijos, bet ir griežtas formalinis taip vadinamas valdžios funkcijų suskirstymas tiek centro, tiek kiekvieno nario konstitucinėje valdžios organizacijoje. Kiek tatai liečia

Jungtines Amerikos Valstijas – tatai gali atitikti jų konstitucinę tikrenybę. Tačiau tatai nėra pačios federacijos esmės reiškinys, kaip kad galių suskirstymas veikimo sritimis tarp centro ir narių federalinės konstitucijos viešpatavime, kuris tikrai sudaro federacijos esmės reiškinį. Šiuo atžvilgiu, pav., Šveicarijos federacijoje, kuri sudaro antrąjį klasikinį federacijos pavyzdį, centro ir narių (kantonų) išvidinė valdžios organizacija neseka organizacijos principų, pasireiškiančių USA. Tiek to – mes gal turėsime progos kitoje vietoje tiksliau išžiūrėti konstitucinius režimus, veikiančius USA ir Šveicarijoje, kurie yra skirtingi tarp kito ko ir t. vad. formalinio valdžios funkcijų suskirstymo atžvilgiu, nors tiek Šveicarija, tiek USA yra nuoseklios federacijos.

### 41. Teisminė kompetencijos bei galios tarp centro ir narių suskirstymo apsauga federacijoje

**Dicey** (**op. cit**., 175–180 pusl.) kreipia ypatingą dėmesį į teismą federacijoje, teismą, kaip galios tarp centro ir narių suskirstymo apsaugą ir tuo pačiu kaip valstybinio dualizmo federacijoje laikytoją. Čia jis turi galvoje tą teismo funkciją, kuri suteikia sankcijos konstitucijos nuostatams prieš įsteigtosios konstitucinės valdžios organų aktus, ypač gi prieš paprastus įstatymus, leidžiamus tiek federalinio, tiek federacijos narių įstatymų leidėjų.

Konstitucijos viešpatavimo režime, kai konstitucija nėra visiškai lanksti, vadinasi – kai ji negali būti keičiama paprasta įstatymams leisti tvarka, juo labiau kai tie organai, kurie leidžia paprastus įstatymus, konstitucijos keisti iš viso patys negali, konstitucijos nuostatai teisiškai nėra konstitucinio įstatymų leidėjo dispozicijoje. Tatai reiškia, kad įstatymas, kaip konstitucijai (jam superordinuotam konstituciniam įstatymui) subordinuotas aktas, tiek tiktai teturi teisinės normatyvinės galios, kiek jis yra **konstitucingas**, vadinasi – kiek jisai konstitucijai neprieštarauja ir jos nuostatams nenusižengia bei jų negriauna. Kaip jau matėme, federacijos esmė reikalauja kaip tik federalinės konstitucijos viešpatavimo, kuris iš vienos pusės užtikrina jungtinės valstybės hegemoniją federacijos nariams, tačiau iš kitos pusės, subordinuodamas federalinei konstitucijai ir patį federalinį įstatymų leidėją, apsaugoja ir federacijos narių valstybingumą jų valstybinio veikimo srity nuo federalinės konstitucinės valdžios įsiveržimo į šią sritį savo aktais (ypač federaliniais įstatymais): kadangi galios ir valstybinio veikimo sričių tarp centro ir narių

suskirstymas yra užfiksuotas kaip tik federalinėje konstitucijoje, tai bet kuris šio suskirstymo sienų peržengimas ar iš apačios ir periferijų į centrą, ar iš centro į apačią ir periferijas čia yra nekonstitucingas ir federalinės konstitucijos viešpatavimo režime yra iki pačios konstitucijos pakeitimo neleistinas. Tokia yra tezė, tačiau svarbi yra šios tezės apsauga, kad ji tikrenybėje būtų išlaikyta.

Jeigu šio suskirstymo ribos išlaikymas bus paliktas paties federalinio įstatymo leidėjo galiai, tai šios ribos peržengimas ar neperžengimas faktiškai atsidurs jo dispozicijoje, kas bus kaip tik priešinga pačiai šiai tezei ir tada faktiškai federacijos nariai neturės jokios savo valstybingumo jiems rezervuotoje srityje garantijos. Jie pareis nuo federalinio įstatymų leidėjo nuožiūros, nuo įvairių jo oportunistinių sumetimų arba geriausiu atveju nuo jo paties arbitralinio konstitucijos nuostatų interpretavimo, interpretavimas gi, kaip tatai yra gerai žinoma, gali būti paveikiamas įvairių motyvų ir jeigu jisai yra galutinai pavestas pačiam suinteresuotajam, tai jisai, bent kaip bendra taisyklė, nukryps į jo interesų linkmę. Vadinasi – jei federalinis įstatymų leidėjas norės plėsti centro galią už konstitucinių savo veikimo srities ribų, kur jau prasideda narių sritis, ir jeigu jo interpretacinis šių ribų linijos sprendimas bus jam be jokios kontrolės ir suvaržymo paliktas, tai pavojus nariams prarasti gal ir svarbius savo srities elementus bus žymus. Narių valstybingumas atsidurs nuolatiniame jo slopinimo ir griovimo pavojuje.

Esant šitokiam pavojui, kuris šiuo atveju būtų visiškai realus, bus nebetvirta ir pati federacija, kurios ryškiausiu esmės elementu yra kaip tik valstybinis dualizmas (partikuliarinių junginio narių ir jungtinio centro valstybinis dualizmas). Mišri kompromisinė federacijos konstrukcija tuo ypatingai ir skiriasi tiek nuo unitarinės (kad ir decentralizuotos) valstybės, tiek nuo valstybių sąjungos arba konfederacijos, kad ji reiškiasi šiuo jai charakteringu valstybiniu dualizmu, kurį ji turi išlaikyti. Unitarinėje valstybėje jokio valstybinio dualizmo nėra ir būti negali; jos esmė yra monistinė – tatai ir yra unitarizmo principas. Konfederacijoje taip pat principiškai valstybinio dualizmo nėra; tiesa – valstybių sąjungoje yra valstybių pliuralizmas, tačiau nėra dualizmo tarp centro ir sąjungos narių, nes centras čia yra išvestinis ir subordinuotas nariams, nesudarąs jų atžvilgiu valstybės, neapimąs jų nauju **jungtiniu** valstybingumu. Valstybinis apačios (ar periferijų) ir jungtinio centro dualizmas – tai tipiškas federacijos reiškinys. Tasai gi dualizmas pasiekiamas kaip tik valstybinio veikimo sričių tarp centro ir narių aiškiu suskirstymu ar-

ba atrubežiojimu, kuris ir turi būti išsaugotas viešpataujančios federalinės konstitucijos globoje. Jeigu jis nebus išsaugotas ir jeigu federalinė konstitucine valdžia galės *motu proprio* grobti tam tikrus dirvonus iš narių veikimo srities, tai federacija nebus išlaikyta ir narių veikimo sritis faktiškai atsidurs jungtiniame valstybingume arba jungtinėje valstybinėje galioje.

## 42. Teisminės jungtinio konstitucingumo apsaugos federacijoje pamatai

Tiesa – šiaip tatai atrodo, lyg kad tai būtų žaidimas paradoksais. Nes jeigu mes kitoje vietoje konstatavome, kad federacijoje jungtinis valstybingumas dominuoja, kad jis ponauja narių atžvilgiu, tai narių valstybingumas tegali būti tiktai rudimentinis arba fragmentinis, kai tuo tarpu tikras ir suvereninis tėra tiktai jungtinis valstybingumas. Ar galima tada kalbėti apie „valstybinį dualizmą“ santyky tarp narių ir jungtinio centro ir ar iš viso valstybingumas gali būti suskirstytas vienoje teritorijoje tarp dviejų hierarchizuotų organizacijų? Argi narių veikimo sritis nebus **tuo pačiu** jungtinėje valstybinėje galioje?

Čia reikia kategoriškai pabrėžti dvejopa valstybinės galios sąvoka: suvereninės ar steigiamosios valstybinės galios ir konstitucinės įsteigtosios galios sąvoka. Kiek mes turime galvoje pirmąją, kuri reiškiasi jungtine konstitucija, – tai iš tikrųjų jungtinis valstybingumas federacijoje apima visą junginį ir subordinuoja narius. Tačiau jeigu ponaujantis suverenumas bus magazinuotas federalinėje konstitucijoje, vadinasi – bus jos sulaikytas, konstituciniams gi centro organams bus perduotas tiktai teisiškai aprėžtas funkcinis *imperiumas*, kitaip sakant, jeigu mes turėsime galvoje tiktai šią **konstitucinę** (ne suvereninę, bet teisinę) jungtinę valstybinę galią, kuri pati konstitucijos paveikti negali, tai konstitucijos įkurtas valstybinis dualizmas, žinoma – tiktai įsteigtosios valdžios dualizmas, yra įmanomas ir tiktai apie šitokį mes čia kalbame ir jį išsaugoti reikalaujame ne prieš federalinę konstituciją, bet prieš **konstitucinę** federalinę valdžią bei jos teisinius organus, kiek jie ir patys yra konstitucijai subordinuoti ir tiktai jos ribose ir galioje veikti pajėgia.

Žinoma – viskas žmonių darbuose ir jų tvarkymesi yra reliatyviška, tad reliatyviška yra ir ši federalinės konstitucijos bei jos nuostatų apsauga prieš federalinio konstitucinių organų aktus, vadinasi – toji apsauga, nuo kurios pareina šio sudarančio federacijos esmės imperatyvą

valstybinio dualizmo federacijoje išlaikymas. Reliatyviška todėl, kad konstitucija, kaip teisinis normatyvinis aktas, pati apsisaugoti ir prieš bet kuriuos prieš ją nukreiptus aktus reaguoti negali. Tajai apsaugai, tam reagavimui prieš aktus, nukreiptus prieš konstituciją, yra reikalingas tam tikras organas, o tasai organas ir pats bus šios konstitucijos įkurtas, tad jisai ir pats įeis į konstitucinės įsteigtosios valdžios organizaciją. Ir jeigu mes kalbame apie teismą, apie teisminę konstitucijos ir jos nustatyto kategoriško partikuliarinių junginio narių ir jungtinio centro veikimo sričių suskirstymo apsaugą bei reagavimą teisminėmis sankcijomis prieš konstitucinę taip sakant **neteisę**, tai mes vis dėlto neišeiname iš įsteigtosios valdžios ribų ir šią apsaugą pavedame konstitucijai subordinuotajai valdžiai. Vadinasi – vėl mes lyg atsiduriame užburtame rate: norime apsaugoti konstitucijos kūrinį prieš įsteigtosios valdžios aktus ir pavedame ją... įsteigtajai valdžiai. Tai tiesa ir šiame, be abejo, glūdi konstrukcijos reliatyvumas. Dogmatinės absoliutinės apsaugos, dieviško neklystančio konstitucijos raidės ir esmės sprendėjo – nėra.

Tačiau vis dėlto reliatyviškai šios apsaugos garantijos maksimumas bus pasiektas tada, kai arbitro funkcija ir sprendimas kolizijoje tarp narių ir centro dėl jų veikimo srities ribų bus pavesta ne pačioms kolizijos šalims, ne ginčo bylininkams, bet tokiam organui, kuris dėl savo struktūros ir funkcijos yra, taip sakant, izoliuotas, kiek galima – mažiausiai susijęs su tuo veikimu, kuriame šios rūšies ginčai kyla. Šie ginčai ir kolizijos kils ypač vadinamoje politinėje valdžios veikimo srity – įstatymų leidime ir valdyme (administracijoje). Todėl arbitro-sprendėjo funkcija negali būti pavesta nė junginio nariams, nes tatai federaciją nukreiptų į konfederaciją ir ardytų jungtinę valstybę valstybių sąjungos naudai, nė federaliniam įstatymų leidėjui ar federalinei vyriausybei, nes tatai ardytų federaciją unitarizmo kryptimi. Jei teismas bus organizuotas nepriklausomas, nepareinąs nuo įstatymų leidėjo ir nuo valdomosios galios, jeigu savo sprendžiamajame darbe jisai bus atskirtas nuo anų dviejų politinės galios organų (vyriausybės ir įstatymų leidėjo), kurie jo sprendimo paveikti negalės ne tiktai *a posteriori*, bet ir *a priori*, jeigu jis pats jokios tiesioginės valstybės valdymo ar įstatymų leidimo funkcijos neturės, tai jisai jeigu ne visiškai, jeigu ne absoliutiškai, tai šitokiame ginče bent reliatyviškai maksimališkai turės kvalifikacijas arbitro, vadinasi – trečiojo nesuinteresuoto sprendėjo.

Todėl formalinis valdžios funkcijų ar funkcionalinių galių suskirstymas tarp iš vienos pusės teismo ir iš antrosios – įstatymų leidimo

bei valdymo dirbtinėje federacijos konstrukcijoje turi ypatingos reikšmės, kurios unitarinėje valstybėje jis gali ir neturėti. Čia teismo išskyrimas į atskirą konstitucinę galią, nesurištą jokiu hierarchijos ryšiu su įstatymų leidimo ir valdymo organais – bent bylų sprendimo srity bei personaliniu nepareinamumu – sudaro svarbią pačios federacijos esmės garantiją, žinoma – jeigu teismui pavedama reaguoti į kitų politinės galios tiek junginio narių, tiek jungtinio centro valdžios organų aktus sudraudžiant šiuose aktuose pasireiškiančią konstitucinę neteisę arba, kitaip sakant, sudraudžiant nusižengimus konstitucijos nuostatams. Tad šia prasme prof. **Dicey** nuomonė, kad šitaip organizuoto teismo galia reaguoti prieš konstitucijos įžeidimus sudaranti vieną esminių rimčiausių federacinės konstrukcijos elementų, mano nusimanymu, yra labai teisinga.

Žinoma – ir teisėjai yra žmonės ir vykstančio socialinio bendravimo dalyviai, tad ir jie, interpretuodami konstituciją, įneša į šią interpretaciją, o per tai ir į savo sprendinius, tam tikras savo pažiūras ir palinkimus, kurie gali vienaip ar kitaip pakreipti išvadą ir tuo pačiu kartais nepastebėti konstitucijos įžeidimo ten, kur iš tikrųjų jis yra, arba jį numatyti ten, kur jojo nėra. Tačiau šie nukrypimai, be abejo, galimi, vis dėlto čia nėra tiesiog surišti su gynimu tų aktų, dėl kurių kaip tik konstitucingumo klausimas yra kilęs, kaip kad būtų buvę tada, kada sprendimas pareitų nuo tų aktų autorių arba nuo tų, kuriuos šie aktai užgauna, kuriems jie kenkia arba kuriems jie yra nepageidaujami, vadinasi – nuo betarpiškai suinteresuotų.

Ar šita teismo funkcija bus organizuota tuo būdu, kaip ji veikia USA, kur teismas neturi galios savo sprendimu panaikinti nekonstitucingą aktą (įstatymą), tiktai radęs įstatymą, kuriuo teisminiame ginče remiamasi, nekonstitucingą, nedarys iš jo jokių teisinių išvadų, lyg kad jo nebūtų buvę (mano vadinamoji atsitiktine įstatymų konstitucingumo *quasi*-kontrolė), ar tai bus įsteigtas tam tikras valdžios darbų teisėtumo teismo organas (čia ypač konstitucinis teismas), kuriam bus leidžiama tiesiog skųsti įstatymai dėl jų nekonstitucingumo ir kuris galės jam apskųstus nekonstitucingus įstatymus savo sprendimu naikinti – tatai čia svarbos neturi.

Šiaip ar taip, abiem šiomis formomis – konstitucija įgyja sankcijos savo nuostatams apdrausti, būtent sankcijos prieš „nekonstitucingus“ įstatymus, vadinasi – prieš konstitucijai teisiškai subordinuoto įstatymų leidėjo aktus, kuriais jisai galėtų jos nuostatus laužyti ir konstitucijos

nustatytą santvarką bet kuriais savo sumetimais ardyti ar griauti. Vienu atveju ši sankcija reikšis tuo, kad tokiems nekonstitucingiems įstatymams nebus teismo suteikiama galia veikti ir jie liks bejėgiai, negaudami teismo apsaugos, o tuo pačiu bus apsaugojamas jų įžeistas konstitucinis nuostatas; kitu atveju sankcija bus griežtesnė, galinti eiti ligi nekonstitucingo akto panaikinimo, vadinasi – kategoringo jo sudraudimo. Konstitucijos nuostatai ir jos nustatyta pamatinė teisinė santvarka nebebus *lex imperfecta*, kurios galia pareina nuo to, kiek konstitucijai subordinuoti organai bus patys pasiryžę laikytis šios subordinacijos ir gerbti konstituciją.

Unitarinėje valstybėje tatai neturi šios ypatingos svarbos, kurios tatai turi federacijoje. Čia galima sakyti, kad įsteigtosios valdžios organai, kurie turi laikytis konstitucijos ir ją vykdyti, patys savo veikimo srity gali interpretuoti konstituciją, veikdami savo kompetencijos ribose. Jie bus patys savo veikimo konstitucingumo teisėjai. Naudodamiesi šitokia galia, jie, tiesa, kartais galės kiek iškreipti konstitucinę tvarką, tačiau prieš tai esą organizuojami kitokie grynai politiniai konstitucijos apsaugos veiksniai. Ar šie kitokie veiksniai gali juos rimtai sulaikyti, ar ne – tai kitas klausimas, tačiau čia unitarinėje valstybėje nėra dviejų šalių kolizijos, nes nėra dviejų valstybinių principų: čia viskas vieninga – čia steigiamoji ir įsteigtoji valdžia yra vienos tos pačios valstybės valdžia, kurios valdantieji yra tie, kurie šiame organizuotame socialiniame bendravime faktiškai disponuoja sociališkai politinę galią. Jeigu konstitucija jiems yra nepatogi – jie gali ją keisti arba interpretacijomis stilizuoti ir iš tikrųjų kontrabandiškai keisti; jeigu gi įsteigtosios valdžios organai ją ardo prieš valdančiųjų socialinių veiksnių nusistatymą, tai politinė valdančioji jėga turės priemonių prieš juos paveikti ir atstatyti konstitucinį *status quo*, kiek jisai tinka. Aš nesakau, kad aš būčiau visai įsitikinęs, kad ir unitarinėje valstybėje šitokia būklė būtų visuomet, bet kurioje valstybėje, patenkinama ir kad konstitucinė santvarka reikėtų visur ir visuomet palikti be jokios teisinės apsaugos laisvam **politinės jėgos** *ad hoc* reiškimuisi, tačiau čia vis tiek nėra tikros arbitražo problemos, nes nėra valstybinio dualizmo, nėra valstybinių šalių.

Kas kita federacijoje. Čia yra du valstybiniai principai, dvi valstybinės santvarkos – partikuliarinė ir jungtinė arba periferinė ir centrinė, – kurios reikia išlaikyti įsteigtosios konstitucinės valdžios veikime, subordinuotame vienai vieningai, jų abiejų atžvilgiu – supervalstybinei steigiamajai jungtinei valdžiai, kuri federalinės konstitucijos aktu yra

nustačiusi tam tikrą kompromisinę jų dviejų lygsvarą. Šie du valstybingumai, besireiškią įsteigtojoje konstitucinėje valdžioje, sudaro lyg dvi šalis, kurių santykio laikytoja yra ši federalinė konstitucija. Tad bet kuris vieno ar kito valstybingumo aktas, kuris būtų nukreiptas prieš federalinę konstituciją, o ypač prieš jos nustatomą jų dviejų veikimo sričių kategorišką suskirstymą, griautų kompromiso ir lygsvaros organizaciją ir užgautų kitos šalies teisinę būklę lygsvaroje. Tad čia nekonstitucingi aktai, ypač, žinoma, nekonstitucingi įstatymai, – *eo ipso* įgyja dvišališkos kolizijos pobūdžio, kolizijos (ginčo), kuri yra reikalinga išsprendimo ir būtent išsprendimo teisminio **arbitražo** metodu, nes dviejų šalių ginče teisiniu sprendėju tegali būti tiktai tretysis arbitras. Jeigu sprendėju būtų pats kuris ginčo bylininkas, tai sprendimas būtų ne teisinis, bet politinis, veikiąs *imperiumo* principu. Tatai būtų organizuotos lygsvaros panaikinimas ir jungtinio *imperiumo* pratęsimas net į įsteigtosios konstitucinės valdžios sritį, o tatai paneigtą dirbtinį dualizmą, laikomą federacijoje konstitucijai viešpataujant, ir paverstų federaciją paprastu decentralizuotu unitarizmu; arba jeigu sprendimas pareitų nuo partikuliarinių junginio narių – tatai paneigtų jungtinę valstybę ir paverstų junginį valstybių sąjunga (konfederacija).

### 43. „*Reichsrecht Bricht Landsrecht*“

Ir kaip tik dėlei to, kad federacijos junginy jungtinė valstybė yra viena ir jos valdžia yra viešpataujanti visam junginiui (tad ir visiems jo nariams) **tiktai** savo **steigiamojoje** suvereninėje galioje, **besireiškiančioji federaline konstitucija**, kai tuo tarpu įsteigtojoje konstitucinėje valdžioje yra laikomas narių ir centro valstybingumo dualizmas, kaip tik dėlei to aš nelaikau federacijos požymiu garsaus devizo „***Reichsrecht bricht Landsrecht***“, kuris kartais būna laikomas esminiu federacijos principu, skiriančiu federaciją nuo valstybių sąjungos.

Čia dar maža pastaba dėl pačios terminologijos. Jeigu terminą „*Reichsrecht*“ mes suprastume kaip **imperijos** teisę arba **imperijos** įstatymą santyky su imperinei viešpataujančiai valstybei subordinuotą vasalinių valstybių, šios imperijos priklausomų narių, įstatymais, tai mums iš viso čia netektų apie tai kalbėti, nes tai būtų imperijos, bet ne federacijos problema. Tačiau šiame posaky („*Reichsrecht bricht Landsrecht*“), kuris yra vokiečių kalba išreikštas ir kurio kilmė yra susijusi su vokiška vals-

tybine organizacija, terminas „*Reichsrecht*“ reiškia kaip tik jungtinės valstybės arba **federacijos centro** įstatymą (nes Vokietijos federacija, kurioje, be abejo, buvo ir kai kurių imperijos žymių, buvo vadinama „*Reich*’u“).

Tad „*Reichsrecht bricht Landsrecht*“ reiškia tą mintį, kad esą federacijoje centro įstatymas „laužo“ federacijos nario įstatymą ir kad esant kolizijai tarp dviejų įstatymą, kurių vienas būtų centro, antras gi – federacijos nario išleistas, pastarasis turėtų būti be jokių rezervų paaukotas pirmajam, kaip jo atžvilgiu vyresniajam ir ponaujančiam, tad ir teisiškai pajėgesniam. Tatai reikštų, kad santykis tarp federacijos centro ir federacijos nario įstatymo būtų toks, kaip kad tarp nelanksčios konstitucijos ir paprasto, konstitucijai subordinuoto, įstatymo ir kad federacijos nario įstatymas, prieštaraująs federacijos centro įstatymui, būtų tolygus šiaip nekonstitucingam įstatymui.

Mano nusimanymu – ši tezė neatitinka federacijos esmės ir jeigu ji turėtų veikti, tai federacijos esmė būtų iškreipta.

Jeigu ši tezė („*Reichsrecht bricht Landsrecht*“) būtų pritaikyta federacijai, tai iš valstybinės veiklos suskirstymo, nustatyto federalinės konstitucijos, neliktų nieko, nes federacijos centro įstatymų leidėjui užtektų išleisti įstatymas, įsibraunąs į federacijos nariams rezervuotą sritį, ir jau federacijos nariai būtų netekę savo galios atitinkamoje savo veikimo srities daly veikti, nes jų išleisti ar leidžiami atitinkami aktai būtų savaime palaužti ano centro įstatymo ir būtų bergždi, bejėgiai. Tokiu būdu federacijos narių veikimo sritis, kuri jiems yra federalinės konstitucijos rezervuota tol, kol ši konstitucija esamojo veikimo sričių suskirstymo nepakeis kaip kitaip, atsidurtų federacijos centro įstatymų leidėjo dispozicijoje ir narių valstybinis veikimas pareis nuo šio įstatymų leidėjo malonės.

Federacijoje tiek federacijos centro konstitucinės valdžios, tiek federacijos narių aktai (įstatymai, o narių ir konstitucijos) pareina nuo federalinės konstitucijos. Ir vieni, ir kiti šių aktų yra hierarchizuojami federalinės konstitucijos atžvilgiu, kuriai jie yra subordinuoti, tačiau tarp savęs jie nėra hierarchizuoti. Tarp savęs jie turi būti paritetiniai. Jeigu jie abu tvarko tą patį reikalą ir tarp jų yra kolizija, tai teisiškai tiesus yra tas jųjų dviejų, kuris atitinka federalinę konstituciją, vadinasi – kuriam federalinė konstitucija šį reikalą tvarkyti paveda. Tatai reiškia, kad vieną jųjų „palaužti“ turi tiktai konstitucijos nuostatas, bet ne toji aplinkybė, kad jis yra atsiradęs to ar kito – centro ar narių – valstybingumo rėmuo-

se. Jeigu šitokiame atsitikime centro įstatymas bus priešingas federaliniam konstituciniam veikimo sričių suskirstymui, tai kolizija turi būti išspręsta federacijos nario įstatymo naudai prieš federacijos centro įstatymą. Galima suprasti, kad iki šio išsprendimo gali būti laikoma prezumpcija centro įstatymo naudai, tačiau tiktai prezumpcija ir tiktai tol ir tiek, kol ir kiek nėra teisminio konstatavimo, jog konstituciniam suskirstymui nėra nusižengęs kaip tik centro įstatymas. Šios tvarkos pakeitimas kategorišku ir absoliutiniu centro įstatymo laimėjimu griauna federacijos esmę ir veda į kategorišką unitarizmą.

Todėl man rodosi, kad federacijos esmę atitinka ne tezė „*Reichsrecht bricht Landsrecht*“, bet teisminė federalinio konstitucingumo apsauga, lygiai reaguojanti prieš nekonstitucingus tiek centro, tiek federacijos narių aktus ir kolizijoje tarp centro ir narių įstatymą, ypač dėl veikimo sričių suskirstymo, sudraudžianti bet kurį, vadinasi – bet kurio įstatymų leidėjo išleistąjį nekonstitucingą įstatymą.

Todėl tezės „*Reichsrecht bricht Landsrecht*“ aš nelaikau federacijos esmės teze. Griežčiausioje formoje ši tezė, hierarchizuojanti centro ir federacijos narių įstatymus centro įstatymų naudai, yra pareikšta Sovietų Sąjungos 1936 m. konstitucijoje, vadinamoje „Stalino konstitucija“. Ten ji, tiesa, atitinka šios Sąjungos struktūrą, tačiau ne todėl, kad ši struktūra būtų tikrai federacinė, bet kaip tik todėl, kad ji yra suklastota *quasi*-federacija, kurioje visos, tiek centro, tiek visų vadinamųjų „sąjunginių respublikų“, „autonominių respublikų“ ir kitokių smulkesnių vienetų, valdžios šeimininkė yra viena visuotinė Komunistų Partija, kurios dispozicijoje yra visi visų vienetų visų organų aktai, sudarą iš tikrųjų vieną unitarinę konstrukciją ir vieną vieningo universalinio veiksnio veikimą, besireiškiantį tiktai įvairių pavadinimų firmomis, kurios, kaip marionetės, yra vienos rankos sukamos ir disponuojamos.

## 44. Federacija, kaip dirbtinis politiškai teisinio meno kūrinys, steigiąs unitarizmo ir dualizmo (pliuralizmo) simbiozę

Iš viso hibridinėje federacijos esmėje yra labai žymus dirbtinumas, reikalingas labai preciziškos ir atsargios konstrukcijos tam, kad federacija nenukryptų į visišką valstybinį unitarizmą arba nevirstų suvereninių valstybių sąjunga (konfederacija) ir tuo pačiu nesubyrėtų, kaip viena, kad ir jungtinė, valstybė. Šios dvi formos – unitarinė valstybė ir

konfederacija, – tarp kurių svyruoja federacija, kaip forma mišri, besiskolinanti iš abiejų savo konstrukcijos principus ir šiais principais besimaitinanti – yra formos kategoriškos, originalios ir elementarinės, į kurias dirbtinė federacija visuomet gravituoja. Jį yra šių dviejų formų dirbtinio sukombinavimo vaisius, kaip dviejų rasių metisas, kurio kraujuje yra du priešingi elementai.

Federacijos išlaikymas pareina nuo labai tikslios šio mišinio konstrukcijos, nuo preciziškai jos organizacijoje išlaikytos dviejų priešingų tendencijų lygsvaros. Tai yra forma ne elementarinė, bet aiškiai dirbtinė; tai yra preciziškas politiškai-teisinio meno kūrinys.

Ir nors daugelis valstybių yra pasivadinę federacijomis, tačiau tikrų federacijų, pajėgusių išlaikyti šią lygsvarą ir nenukrypstančių į konfederaciją arba ypač į unitarizmą, yra labai nedaug. Pasivadinimas federacija dar federacijos neužtikrina.

Jos kilmė yra moderninė. Kaip teisingai nurodo anglo-saksų publicistai (**Dicey**, **Beck** ir kiti) – federacijos išradimo garbė tenka USA (arba JAV – Jungtinių Amerikos Valstijų) steigėjams.

„Jungtinės Valstijos (USA), – sako **James M. Beck („La constitution des États – Unis“,** vertimas iš anglų kalbos į prancūzų kalbą, Paris, 1923 m., 142–143 pusl.), – sukūrė formą, kuri turbūt yra vienintelė valdymo mene, tai yra valdymas dviem suverenumais, tam tikras dualizmas tarp dviejų įsteigtų organizmų, tarp dviejų šių organizmų eilių. Tai yra tam tikras Jungtinių Valstijų Konstitucijos kūrėjų įnašas į konstitucinės teisės mokslą.

Iš tikrųjų – ir praeity būdavo įkuriami susibūrimai valstybių, kurių kiekviena turėjo vykdyti susijungusių jai pavestą mandatą; tačiau niekuomet nebuvo žinomas toks atsitikimas, kad būtų įsteigtos dvi suvereninės valstybės, kurios gyventų ir veiktų greta kita kitos“.

Ir kitoje vietoje (**op. cit**., 99 ir kiti pusl.) tas pats **Beckas** vėl sako: „...naujausias Konstitucijos (čia jisai kalba kaip tik apie USA konstituciją) principas yra tasai, kuris nustato dvilypę valdymo formą.

Šis principas sudaro vienintelį pasaulyje įnašą į politinį mokslą... Iki tol niekas nelaikė esant galima suskirstyti suverenumas arba bent išlaikyti du suverenumai, kurie, kaip planetos, judėtų toje pačioje orbitoje. Todėl visos prieš tai buvusios federacinės valdžios buvo pagrįstos tuo principu, kad junginys tegalįs reikšti savo valią tiktai per valstybes – junginio steigėjas ir kad šių valstybių piliečiai neturi jokio tiesioginio ryšio su junginiu, būdami surišti tiktai su savo valstybėmis, sudarančio-

mis sąjungą. Konstitucija (USA konstitucija) išplėtė dvejopų piliečių teisių ir pareigų idėją. Individai, tebebūdami savo atitinkamų valstybių piliečiais šioms valstybėms rezervuotoje valdymo srity, tuo pačiu laiku virsdavo piliečiais centrinės junginio valstybės jungtinei centro galiai deleguotoje valdymo srity ir kaip tokie šioje valstybinio veikimo srity jau netekdavo savo atskirų į junginį įėjusių valstybių pilietybės. Šitas jungtinis individų įpilietinimas buvo sustiprintas tiesiogine centro valdžios galia, paveikiančia piliečius betarpiškai, kaip individus, o ne kaip atitinkamom partikuliarinės valstybės dalyvius. Šitaip buvo sudaryta viena sudėtingiausių pasauly valdymo sistemų“.

Šie **Beck**’o žodžiai apibūdina sudėtingą dirbtinę federacijos esmę. Tiesa – tektų padaryti pastabą dėl **Beck**’o tvirtinimo apie paties valstybinio suverenumo dualizmo federacijoje. Kaip jau buvome aiškinę – steigiamasis, tad tikras, suverenumas federacijoje vis dėlto yra vienas, būtent jungtinis, besireiškiąs federalinės konstitucijos viešpatavimu. Dvilypis suverenumas arba valstybinio suverenumo dualizavimas vienoje teritorijoje būtų stebuklas, kurio ir USA konstitucijos kūrėjai nebūtų pajėgę padaryti, būdami tiktai žmonės.

Tačiau ir pats **Beck** čia cituojamuose jo žodžiuose to, matyti, neneigia, nes jisai aiškiai konstatuoja jungtinės konstitucijos ponaujantį viešpatavimą ir kalba apie dualizmą tiktai tarp dviejų „**įsteigtų** organizmų eilių“, vadinasi – dviejų federalinės konstitucijos nustatytų ir organizuotų, tad **konstitucinių** (teisinių), o **ne suverenių** steigiamųjų valstybinių „organizmų“. Tad iš esmės **Beck**’o tezės yra visiškai tikslios, jo gi išsitarimai dėl paties „suverenumo dualizavimo“ yra skiriami, matyti, tiktai tam, kad paryškintų federacijos esmėje glūdintį dviejų valstybinių principų dirbtinį kompromisą, vis dėlto aprėžtą ir reliatyvinį, bet ne stebuklingą. Tai *sui generis „licentia poetica*“, kuri **Beck**’o pastabų esmės neklastoja.

Federacijos dualizmas tarp dviejų lygiagrečių valstybingumų – partikuliarinio atskirų federacijos narių ir jungtinio arba centrinio – reikalingas šių dviejų valstybingumų pariteto, kaip esame sakę – tebėra galimas tiktai įsteigtosios konstitucinės valdžios veikime, kuris yra subordinuotas jungtinei (federalinei) konstitucijai, viešpataujančiai visam junginio kūriniui. Jisai nepasiekia pačios jungtinės steigiamosios galios, kuri yra vieninga ir viešpataujanti ir kuri kristalizuojasi kaip tik šioje konstitucijoje. Partikuliarinės valstybės, federacijos nariai gali dalyvauti šios steigiamosios suvereninės galios vykdyme, kaip tam tikri jos socia-

liškai politiniai ir teisiniai veiksniai, kaip kad unitarinėje valstybėje gali dalyvauti jos steigiamojoje galioje, pav., piliečiai-rinkikai, bet tatai, žinoma, nereiškia, kad jos būtų suvereninės greta šio jungtinio suverenumo, lygiai taip pat, kaip kad negali būti kalbos apie kiekvieno piliečio-rinkiko „suverenumą“ renkant steigiamąjį seimą, turintį nustatyti arba pakeisti valstybės konstituciją. Jokio dualizmo ir pariteto tarp federacijos narių ir suvereninės jungtinės valstybės jos steigiamosios galios srity nėra.

Šiai jungtinei steigiamajai galiai, besikristalizuojančiai federalinėje konstitucijoje, yra subordinuota tiek jungtinė įsteigtoji (konstitucinė) valdžia, tiek visa federacijos narių galia, apimanti ir jų partikuliarinių konstitucijų leidimą, vadinasi – ir jųjų partikuliarinę steigiamąją galią, kuri tegali teisiškai pasireikšti tiktai federalinės konstitucijos imperatyviškai nustatytuose rėmuose.

Tad mūsų konstatuojamas valstybinis dualizmas ir paritetas tarp narių ir jungtinio centro federacijoje tegali pasireikšti tiktai federalinės konstitucijos įkurtoje organizacijoje, jos vieningo viešpatavimo dominijoje, jos vieningo kitaip sakant – jungtinio ponaujančio suverenumo šviesoje. Federacija – tai *sui generis* unitarizmo ir dualizmo simbiozė. Tad nė tasai vienas unitarizmas, pasireiškiąs suvereninėje jungtinėje steigiamojoje galioje, nė tasai dualizmas, pasireiškiąs federalinės konstitucijos apsaugoje, bet kaip tik ši unitarizmo ir dualizmo simbiozė yra federacijai būdinga.

## 45. Tariamas suverenumo dualizmas bei jungtinio centro ir narių paritetas federacijoje

Tačiau kai kurie jungtinių konstrukcijų klasifikatoriai yra linkę federacijos esmę perkelti iš šios simbiozės kaip tik į dualizmą ir bet kuria kaina šį dualizmą visoje federacijos konstrukcijoje išlaikyti. Kartais, pasiduodami šiam palinkimui ir gelbėdami savo schematinę klasifikaciją, jie prieina įdomias išvadas ir pastebi tokias federacijoje glūdinčias tendencijas, kurios tenka paminėti.

Prof. **Georges Gurvitsch** savo gražioje knygoje „**L'idée du droit social**“ (Recueil Sirey, Paris, 1932 m.), kalbėdamas apie „sudėtingus kolektyvinius asmenis“ („*personnes collectives complexes*“), pasireiškiančias „socialinės teisės santvarkoje“ („*dans l'ordre du droit social*“),

kuriuose jisai numato tam tikrą gyvą ir teisiškai sutvarkytą santykiavimą tarp daugelio partikuliarinių kolektyvinių asmenybių, integruotų į jungtinį kolektyvą, ir šio jungtinio asmens, klasifikuoja šių „sudėtingų kolektyvinių asmenų“ konstrukcijas trimis kategorijomis: **a.** unitarinė konstrukcija, **b.** federacinė konstrukcija ir **c.** konfederacinė konstrukcija (**op. cit**., 32–35 pusl.).

Visose trijose konstrukcijose vykstąs tam tikras partikuliarinių socialinių asmenybių ir jųjų jungtinio asmens bendradarbiavimas, užfiksuojąs tam tikrą jų santykiavimo lygsvarą („*équilibre*“). Tačiau vienur ši lygsvara esanti organizuota taip, kad partikuliarinių asmenybių daugybė („*multiplicité*“) vyraujanti ir slegianti („*fait prévaloir*“) sudėtingo jungtinio asmens vienumą: tai esanti konfederacinė konstrukcija. Jeigu ši lygsvara užfiksuoja jungtinio asmens hegemoniją („*fait prévaloir*“) partikuliarinių junginio asmenybių atžvilgiu, tai konstrukcija esanti demokratiškai unitarinė. Pagaliau ten, kur bendradarbiavimo lygsvara pasireiškia jungtinio asmens ir partikuliarinių asmenybių paritetu („*équivalence*“), ten junginio konstrukcija esanti federacinė.

**Gurvitsch** čia turi galvoje ne tiktai valstybę, bet iš viso bet kuriuos sudėtingus (mano knygoje „**Valstybė**“ „antriniais“ pavadintus – ž. mano „**Valstybė**“, II tomas, 78–80 pusl.) socialinius junginius, jų gi tarpe ir valstybę, tiesa – tiktai „**demokratinę**“ valstybę, nes jojo pažiūromis nedemokratinė valstybė nesudaranti „socialinės teisės santvarkos“ („*de l῾ordre du droit social*“) junginio, ir į šią klasifikaciją jo nėra įtraukiama (nedemokratinei valstybei jis skiria kitokią vietą).

Tačiau kai šią **Gurvitsch**‘iaus klasifikacinę schemą mes mėginsime taikinti valstybei (kad ir tiktai demokratinei), tai, turėdami galvoje tai, ką jau federacijos atžvilgiu mes esame konstatavę, mes tuojau susidursime su tokia kliūtimi, kuri mus priverstų visiškai paneigti valstybinės federacijos buvimą ir iš viso galimumą pasireikšti.

Būtent valstybės sąvoka yra reikalinga to savo elemento, kurį mes vadiname valdžios suverenumu arba suverenine valdžia. Šitas suverenumas nėra galimas nė pašalinti, nė dualizuoti. O kaip mes matėme – federacijoje suverenumas yra jungtinis, jisai realizuojasi jungtinėje steigiamoje galioje ir federalinės konstitucijos vieningame nedalomame viešpatavime. Tai, kas federacijoje dualizuojasi ir virsta dviem paritetinėmis valstybinės veiklos eilėmis, dviem paritetinėmis konstrukcijomis, – tai tiktai šios vieningos viešpataujančios konstitucijos kūrinys, kuriam ji sudaro teisinį suvereninį, šių dviejų įsteigtų valstybingumų neliečiamą

– pamatą. Konstatuojant ir priimant šį federacijos esmės faktą reikėtų konstatuoti, kad federacijoje visuomet yra jungtinės galios persvara, bent steigiamojoje srity ir federalinėje konstitucijoje, ir tokiu būdu pariteto („*équivalence*“), kurio federacijai reikalauja **Gurvitsch**’iaus klasifikacinė schema, tarp jungtinės valstybės ir partikuliarinių federacijos junginio narių niekuomet nėra. Tatai gi, einant tos pačios klasifikacinės schemos tezėmis, reikštų, kad federacija reikią klasifikuoti į unitarinį junginį. Arba, jeigu mes atmestumėm jungtinės valstybės suverenumą ir jos konstitucijos viešpatavimą junginiui, tai, kadangi suverenumas yra nedalomas, palikus jį partikuliariniams junginio nariams, jo nebebūtų jungtiniame centre, ir tada vėl būtų ne „paritetinė“ federacija, bet aiški konfederacinė konstrukcija, kurioje jungtinės **valstybės** nėra, o tebėra tiktai sutartinis tarnybinis junginio narių įsteigtas centras tam tikroms jų bendroms funkcijoms atlikti, neturįs jiems jokios imperatyvinės galios.

Šiaip ar taip federacijai nebūtų vietos, nes federacija kaip tik numato jungtinę **valstybę**: ji yra tada, kai partikuliarinių dalyvių junginys pats jau yra virtęs **valstybe**, tad jame jau yra pasireiškęs **suvereninis viešpataująs centras**.

Šitą savo klasifikacinės schemos sunkumą federacijos atžvilgiu, kiek tai liečia šios schemos pritaikymą būtent valstybei, pastebėjo ir pats **Gurvitsch**. Tą, ką mes vadiname suverenumu ar viešpataujančia galia, jisai apibūdina terminu: **besąlyginė prievarta** („*contrainte inconditionnée*“; gal žodis „prievarta“ čia ne visai tiksliai perduoda žodžio „*contrainte*“ sąvoką, kaip **Gurvitsch** ją supranta; gal galima būtų ją pakeisti žodžiu „persvara“ arba „nusverianti galia“ – „besąlyginė nusverianti galia“, tačiau man rūpimu atžvilgiu tatai esmės nekeičia). Jeigu valstybinėje federacijoje junginys pats jau virto **jungtine valstybe**, tai jame, šiame junginy, šioje jungtinėje valstybėje, turi pasireikšti ir ši „besąlyginė nusverianti galia“ arba „besąlyginė prievarta“, kuri šiaip ar kitaip apima visą junginį, tad ir jo dalinius – partikuliarinius federacijos narius.

Kaip gi galima tada konstruoti paritetas („*équivalence*“) tarp jungtinio centro (jungtinės valstybės) ir junginio narių, padengtų šios valstybės? „Koordinacijos“ santykis aiškiai nudažomas superordinacijos ir subordinacijos elementais, kurie ir santykio pobūdį keičia.

Tai konstatuodamas **Gurvitsch** vis dėlto ne atsisako nuo savo klasifikacinės schemos net valstybinių junginių atžvilgiu ir ieško tam tikrų „*ersatzų*“, kurie leistų išlaikyti šios schemos tezes valstybinės

funkcijos arba jungtinės valstybės atžvilgiu. Štai jo žodžiai (**op. cit**., 34 pusl.): „Kiek tatai ypatingai liečia politinę federaciją, vadinasi – federacinę valstybę, besąlyginė nusverianti galia (arba „besąlyginė prievarta“ – „*contrainte inconditionnée*“), neišvengiama bet kurioje valstybėje, verčia nustatyti kitokią pariteto („*équivalence*“) išraišką: šitas paritetas („*équivalence*“) įsikūnija federacinėje valstybėje konstituciniu negalimumu panaikinti jungtinio centro aktu valstybinį federacijos narių pobūdį be kiekvieno suinteresuoto nario sutikimo“.

Štai esąs tasai „erzacas“, tas pariteto ekvivalentas valstybinėje federacijoje: jeigu partikuliarinės valstybės, federacinio valstybinio junginio nariai, yra pavesti jungtinio valstybinio centro nusveriančiai galiai, tai užtat centras nepajėgiąs jas likviduoti ir šiuo esąs jų suvaržytas net savo steigiamojoje galioje; jis to padaryti negalįs savo federaliniu konstituciniu aktu, kurio viešpatavimas tuo pačiu esąs aprėžtas, šiuo atžvilgiu esąs subordinuotas kiekvieno nario laisvajai valiai.

Ir kitoje vietoje (**op. cit**., 92–93 pusl.) grįždamas į tą pačią problemą, prof. **Gurvitsch** pabrėžia dvejopą **integraciją**, besireiškiančią valstybinėje federacijoje tuo, kad jeigu valstybiniai federacijos nariai negali iš junginio išeiti, tai ir jų jungtinis valstybinio pobūdžio centras negalįs laisvai, be visų ir kiekvieno nario laisvo sutikimo, juos galutiniai suvaldyti ir virsti paprasta unitarine valstybe. Iš to jisai daro išvadą, kad valstybinėje federacijoje „sudėtingas kolektyvinis asmuo“ įgyjąs ypatingą formą dvilypės tarpusavio **aneksijos** („*annexion réciproque*“) dviejų paritetinių santvarkų, kurių viena yra reiškiama jungtinės valstybės ir antroji – valstybių-narių; abi šios santvarkos esančios valstybinės, aneksuotos kita kitai.

Tai, be abejo įdomi, konstrukcija, nors kiek paini ir paradoksinė. Mano nusimanymu – ji nėra visiškai tiksli, kiek tatai liečia federacijos tikrenybę. Nors federacijos nariai dalyvauja federalinės konstitucijos keitime, tačiau jie dalyvauja ne griežtu sutarties principu, kaip kad konfederacijoje, reikalingu visų ir kiekvieno sutikimo sutarties nuostatams priimti ar pakeisti. Tatai nėra tolygu kiekvieno nario valios viešpatavimui bendrame jungtiniame konstituciniame kūriny. Tasai gi jungtinis kūrinys apima viską iki federacinio bendrinės valstybės pobūdžio imtinai.

Vis dėlto **Gurvitsch**’iaus tezė yra įdomi; ne teisiškai, bet politiškai ji tam tikrose federacijose gali būti teisinga. Ne visuomet politiškai yra galima pasiekti ir įgyvendinti tai, kas teisiškai yra leistina: sociališ-

kai-politinių jėgų santykiavimas ir jo padariniai gali užkirsti ir dažnai užkerta kelią tam, kas teisiškai atrodo laisva ir galima. Jeigu, pav., kuri kvalifikuota smulkių narių dauguma panorėtą pasisakyti už federacijos pavertimą unitarine valstybe prieš kurių stambiųjų narių valią, tai nors teisiškai šios kvalifikuotos daugumos būtų užtekę, stambaus nario pasipriešinimas galėtų tatai sulaikyti, o per tai ir pats tokio pasipriešinimo galimumas, pats politinis šio nario svoris galėtų *a priori* sulaikyti sumanymo sprendimą, kuris teisiškai atrodo leistinas. Tačiau tai nėra konstrukcijos, bet yra socialiai politinių jėgų santykiavimo sritis.

Tačiau galima sutikti, kad sveikoje ir gyvoje federacijoje **Gurvitsch**'iaus tezė glūdi pačiose šios rūšies junginio tendencijose, bent tol, kol federacijos forma atitinka viešpataujančius jos gelmėse nusistatymus. Tad, mano nusimanymu, tai, ką čia prof. **Gurvitsch** nurodo, tai yra ne tiek valstybinės federacijos konstrukcijos esmė, kiek konkretaus federacinio junginio pastovumo, jo, taip sakant, sveikatos rodyklė. Šia prasme šitas momentas gali būti reikšmingas.

### 46. Elementarinis federacijos narių valstybingumas glūdi jų bendrosios kompetencijos principe

Neigdamas tariamąjį dvilypį – jungtinio centro ir partikuliarinių junginio narių – suverenumą federacijoje ir konstatuodamas federacijoje ypatingą dirbtinį dviejų valstybinių principų – jungtinio unitarinio ir pliurališkai-paritetinio (konfederacinio) – simbiozę, aš valstybinį federacijos narių pobūdį esu linkęs matyti tiktai viename, mano aukščiau jau nurodytame, federacijai charakteringame reiškiny, būtent tame, kad kompetencijos ir galios tarp narių ir centro suskirstyme federacijoje narių kompetencija ir galia yra kaip tik bendroji, centro gi – atributyvinė.

Pati savaime federacinė unitarizmo ir pliuralizmo simbiozė gal neleistų pripažinti nariams valstybinio pobūdžio. Iš tikrųjų jungtinis unitarizmas, besireiškiąs federacijoje tuo, kad steigiamoji centro galia suvereniškai viešpatauja ir disponuoja visą junginį, nustato narių subordinaciją centru; subordinacija savaime paneigia subordinuotų vienetų valstybingumą. Pliuralizmo momentas šioje simbiozėje, kuris remiasi koordinacijos, bet ne subordinacijos principu, pasireiškia **tiktai įsteigtojoje** santvarkoje, vadinasi – tiktai federalinės konstitucijos rėmuose ir nepalyti pačios šios konstitucijos, kuri yra unitarinės jungtinės galios kūri-

nys. Vadinasi – centro ir narių pliuralizmas, jųjų paritetinė koordinacija tebeegzistuoja tiek, kiek jungtinė steigiamoji galia tatai sankcionavo, ir tol, kol ši galia tatai laikyti sutinka. Tad ir čia valstybinio narių suverenumo aš konstatuoti negaliu.

Tačiau – mano nusimanymu – tatai, kad kompetencijos ir galios tarp centro ir narių suskirstyme jungtiniam centrui tenka tiktai tiek šios kompetencijos ir galios, kiek jisai sau **iš narių pasiėmė** (atributyvinė centro kompetencija), nariams gi **lieka** tiek šios kompetencijos ir galios, kiek centro sau nepasiimta, vadinasi, kad nariai nėra reikalingi **gauti** tai iš centro, rodo tai, kad federacijos esmėje glūdi tam tikras narių valstybingumo, jų pirminio galios šaltinio pajautimas ar koncepcija: esą čia, nariuose, o ne centre esąs tasai valstybingumo šulinys, nes **iš jo imama** ir jam **lieka tai, kas nepaimta**, bet **jam nieko neduodama**, nes jam duoti nereikia, jisai nieko iš centro **negauna**, nes jame **savaime elementariškai viskas buvo**. Tai yra tasai, kaip aš manau, ryškiausias narių suverenumo likutis ar rudimentas, kuris federacijoje pažymi elementarinį narių valstybingumą, suteikiąs jiems bent „štaatsfragmentų“ pobūdį. Žinoma – jungtinis centras, iščiulpęs iš narių jų valstybingumą ir virtęs jų atžvilgiu ponaujančiu valstybiniu centru, gali pagaliau ir šį likutį sugriauti ir viską iki paties narių valstybingumo rudimento bei dugno praryti, bet tada jau žlugs ir pati federacija, kurios vietoje narių aneksijos keliu išaugs paprasta vienlypė, kad ir decentralizuota, unitarinė valstybė. Kol tatai neįvyko, kol federacija tebėra gyva, tol šitas rudimentas turi reikštis. Jis yra federacijai labai būdingas ir esminis.

### 47. Federacijos pavyzdžiai ir federacijos sąjūdis nacionalizmo problemai spręsti

Ryškiausiai ir klasikiniai federacijos pavyzdžiai yra šie: USA (JAV – Jungtinės Amerikos Valstijos) ir Šveicarija. Europoje federacijos žymių, kad ir su tam tikrais nukrypimais, turėjo Vokiečių Reichas iki nacional-socializmo įsigalėjimo, Austrijos Respublika iki jos valstybinio žlugimo 1938 m. ir SSSR (TSRS – Tarybų Socialistinių Respublikų Sąjunga). Amerikoje federacinė yra šių valstybių struktūra: Argentinos, Brazilijos, Meksikos, Venezuelos. Be to, federacijomis yra šie Britų Dominijų Imperijos nariai: Kanada, Australija ir Piety Afrika. Sovietų

Sąjungos sąstate iki 1936 m. buvo Užkaukazio federacija (ZSFSR), apimanti Azerbaidžaną, Gruziją ir Armėniją.

Be esamų federacijų, daugely Europos sričių arba valstybių reiškiasi tam tikras sociališkai politinis sąjūdis, nukreiptas į federacinę jų konstrukciją.

Šį sąjūdį veikia įvairūs veiksniai, jų tarpe ypač augąs nacionalizmas, tautinės problemos dinamizmas moderniniame socialiniame bendravime, jos sprendimo sunkumai, valstybės t. vad. nacionalizavimas, siekiąs nustatyti teritorinės valstybės ir nacionalinės tautos simbiozę, tačiau sutinkąs daug kliūčių šiai simbiozei pasiekti, daugelio tautiškai maišytų sričių ir tautinių teritorijų pakraščių painiava, tarptautinio nacionalinių valstybių saugumo sumetimai ir kita, pagaliau klasikinis Šveicarijos pavyzdys, sudarąs viliojantį metodą šioms problemoms teisiškai spręsti.

## 48. Moderninio nacionalizmo dinamizmas ir jojo problemos bei padariniai valstybei

Mūsų gyvenamoji gadynė tam tikra prasme gali būti pavadinta nacionalizmo gadyne. Rodos, niekuomet istorijoje tautinis – tautų (nacionalinių ar „tautybinių“ tautų, o ne tautų, kaip amorfinės kurios teritorijos gyventojų masės) organizavimo, jų įsisąmoninimo ir esmės bei formos, o tuo pačiu ir kolektyvinės veiklos, racionalizavimo – klausimas niekuomet nebuvo taip gyvas, aktualus ir net aistringai jaučiamas, kaip kad šiuo laiku. Staiga pakilęs XIX amžiuje, ryškiai paveiktas tam tikrų Didžiosios Prancūzų Revoliucijos idėjų ir karų padarinių, taip pat tam tikrų tragiškų atskirų tautų likimo aplinkybių ir socialinių perversmų įvairių kraštų visuomenės struktūroje, šis klausimas bei sąjūdis, kurį vadinsime nacionalizmu, plėtėsi ir dinamizavosi, virtęs vienu stambiausiųjų XX amžiaus politinių veiksnių, labai žymiai veikiančių valstybę, jos organizaciją, jos tikslus ir tarpvalstybinius santykius, ypač tarpvalstybinius kaimyninius ir regionalinius. Ypač bent Europoje ir Azijoje. Mažiau tatai palietė Ameriką, Afriką, dar mažiau tolimą Australiją bei jai artimas salas. Smulkiai mums čia nacionalizmo šaknų ir istorijos analizuoti netenka. Iš dalies aš jau tai esu išžiūrėjęs mano „**Valstybės**“ II tome (V skyrius: **Nacionalizmas**, nuo 208 puslapio).

Beveik visi senų valstybių iširimo, suardymo, jų teritorijų dalių išskyrimo arba naujų valstybių įsteigimo bei teritorijų įgijimo, pagaliau kelių valstybių suliejimo faktai, įvykę Europoje XIX ir XX amžiuose, yra paveikti nacionalizmo, būtent tam tikrų tautinių procesų. Valstybės atžvilgiu nacionalinės tautos virto dinamiškiausiu socialiniu junginiu, kurio ardomoji ir kuriamoji jėga prašoka kitų socialinių junginių jėgas ir nugali stipriausius veiksnius, kurie praeityje buvo pajėgę įkurti, stipriai sucementuoti ir kartais per amžius išlaikyti galingas valstybines konstrukcijas. Nuo Italijos ir Vokietijos susivienijimo bei Balkanų tautų emancipacijos ir jų tautinių valstybių įsteigimo XIX amžiuje iki tautiškai-valstybinės Europos rytų ir centro bei pietryčių mozaikos, susidariusios po pirmojo Didžiojo XX amžiaus Karo, ir iki nacionalizmu pagrįstas fašistinės Italų valstybės bei nacional-socialistinės Vokietijos, kurios ideologijoje Vokiečių Reichas prarado teritorinio junginio pobūdį ir pačiu savo apibūdinimu („*par définition*“) virto tiktai tam tikru universalinės Vokiečių Tautos Bendruomenės instrumentu šios Bendruomenės *Führerio* (vado) rankose ne bet kuriems, socialinių jėgų teritorijoje santykiavimo padarinių nustatomiems, bet kaip tik ir tiktai šios Bendruomenės tikslams ir gerovei siekti ir užtikrinti – visi šie moderninės valstybės istorijos faktai yra nacionalizmo paveikti. Nacionalizme glūdi jų pažinimo raktai.

Pradžioje – racionalizmo, taip sakant, jaunystės metu – jojo sprogstamoji perversminė energija buvo labiau nukreipta į valstybės išorę, į jos teritorinę rekonstrukciją, būtent į tokią, kuri tam tikrai nacionalinei tautai užtikrintų sprendžiamąją įtaką į valstybės valdžią ir jos nustatomus valstybės tikslus, nekeičiant iš esmės nė valstybės pobūdžio, nė jos formos bei nusistojusių konstitucinių institucijų, susijusių ypač su demokratine santvarka konstitucinėje monarchijoje arba demokratinėje respublikoje. Kaip žinome ir kaip tai aš turėjau progos dėstyti kituose mano rašiniuose („**Valstybė**“, „**Suverenitetas**“) – bet kada ir bet kurioje valstybėje jos valdžia ir jos tikslai yra veikiami tų socialinių junginių bei jų tikslų, kurie socialinių jėgų santykiavime valstybinės teritorijos visuomenėje yra pajėgesni ir nusveria kitus socialinius veiksnius arba su tam tikrais kitais įeina į koaliciją ir šiaip ar kitaip pasiekia sociališkai valdančiosios padėties. Tad nieko ypatingo nebūtų tame, kad tam tikroje valstybėje, kurios teritorinėje visuomenėje pasireiškia kuris tautiškai-nacionalinis veiksnys, kaip ypatingai gyvas, dinamiškas ir pajėgus, kaip tik jisai būtų tapęs valdančiuoju, sprendžiančiu jos funkciją ir drauge

tuo, kurį politiškai palaikytų ir daugelis kitų socialinių veiksnių – klasinių, luominių, profesinių, tikybinių ir kitų, kurie taip pat yra susirūpinę paveikti valdžią ir pasinaudoti galingo socialinio junginio, savo sąjungininko, užtarimu ir bendradarbiavimu.

Vadinasi – kylančiam ir stiprėjančiam nacionalizmui valstybės atžvilgiu rūpėjo tai, kas rūpi kiekvienam pajėgesniam socialiniam veiksniui ar junginiui ir kas seka iš bendrų valstybės ir visuomenės santykiavimo tezių.

Įsisąmoninęs savo augantį pajėgumą, pasijutęs užtenkamai energingas, tiksliai susitvarkęs, išauginęs geresnius savo vadus, nacionalizmo veiksnys ar junginys turėjo išplėsti tam tikrą politinę akciją šiems savo siekimams valstybės atžvilgiu realizuoti. Deja, daugely atsitikimų jisai tam rado kliūčių pačioje teritorinėje įvairių valstybių apimtyje. Kartais viena gyva nacionalinė tauta, pasijutusi pajėgi ir politiškai subrendusi, buvo suskirstyta tarp dviejų ar kelių valstybių teritorijų. Kartais, gyvendama daugumoje vienos valstybės teritorijoje, ji vis dėlto šios teritorijos visuomenėje pasiekti valdančiosios politinės būklės negalėjo todėl, kad šios valstybės teritorija, istoriškai susidariusi kitokiems socialiniams veiksniams praeityje veikiant, be jos daugumos gyvenamojo ploto apimdavo ir daugelį kitokių sričių, kuriose gyvena kitos tautos, visiškai nesuinteresuotos anos tautos pajėgumu ir jos tautiniais tikslais arba net jai priešingos ir norinčios ją kaip tik prislėgti arba gal net praryti ir suvirškinti; šiomis aplinkybėmis pastarųjų tautų buvimas bendroje valstybėje sudaro kliūtį anosios tautos politiniam veikimui. Šioms kliūtims pašalinti ir sąlygoms sudaryti tam, kad ši nacionalinė tauta galėtų panaudoti valstybę savo tikslams, reikėjo kartais sujungti ir sulieti į vieną kelios valstybės, tarp kurių teritorijų ši tauta buvo suskirstyta, kartais suskaldyti senoji valstybė ir jos teritorijos daly, apgyventoje šios tautos, įsteigti nauja, arba kartais iš kurios vienos gretimos valstybės išjungti kuris jos teritorijos pakraštys, įjungus jį į kitą, šios tautos daugumoje gyvenamą, arba pagaliau iš kelių valstybių pakraščių, atplėštų nuo tų valstybių teritorijų, sudaryti naujas valstybiškai teritorinis vienetas.

Žodžiu – svarbu buvo tai, kad susidarytų valstybė, kurios teritorija, kiek galima tiksliau sutaptų su atitinkamos tautos gyvenamuoju plotu, kad šioje valstybėje atitinkama nacionalinė tauta nesutiktų ar bent mažiausiai sutiktų pasipriešinimo ir konkurencijos iš kitokių nacionalinių tautų bendroje valstybinėje teritorijoje ir, būdama sociališkai pajėgi, galėtų paveikti jos valdžią, o per tai ir disponuoti jos funkcijomis savo

tikslams (reikalams). Kitaip sakant – reikėjo **tautiškai racionalizuoti** valstybės teritoriją.

Tai buvo pirmas ir ankstyviausias augančio nacionalizmo siekimas, kuriam jis panaudojo savo jėgas. Valstybės, net ir senos ir nusistojusios, neatitinkančios šios struktūros, buvo griaunamos arba apkarpomos, kitur dygo naujos arba plėtėsi esamos smulkios, įsijungdamos kaimyninių valstybių pakraščius. Visa tai vyko nacionalteritoriniu principu.

Iš karto mažiau buvo kreipiama dėmesio į nacionalteritorinės valstybės santvarką. Atrodė, kad racionalizavus valstybės teritoriją nacionaliniu požymiu visa kita, veikiant demokratinėms institucijoms, būsią savaime sutvarkyta taip, kaip tatai nacionaliniam veiksniui yra pageidaujama ir gera. Iš tikrųjų demokratija remiasi daugumos sprendžiamąja galia. Jeigu nacionališkai racionalizuotos teritorijos valstybėje atitinkama nacionalinė tauta sudaro piliečių daugumą ir jeigu ji yra gyva ir dinamiška, jeigu jos narių masė yra tautiškai jautri ir disciplinuota, tai panaudodama demokratinį daugumos veikimo metodą ji išlaikysiantį valdžią ir disponuosianti valstybės funkciją savo tautiniams tikslams. Esą galima nekeisti demokratinių institucijų ir formališkai nereikalauti tautai teisės monopolio, nevaržant mažumoje esančių svetimų nacionalinių tautų narių teisių.

Šitaip demokratija ėmė krypti į nacionaldemokratiją, kuri tačiau iš karto bendrosios demokratinės evoliucijos Europoje toli gražu ne griovė ir ne ardė. Vis dėlto veikiant nacionalizmui – teritoriškai nacionalizuotoje valstybėje ėmė bręsti tam tikras naujas pajautimas, svetimas senajai klasikinei demokratinei ideologijai, pagrįstai amorfinės teritorinės (teritorinių žmonių visumos) tautos suvereniteto ir kiekybinio individualizmo sąvokomis, ir būdingas kaip tik naujajai nacionaldemokratinei sąmonei. Nors teisinės konstitucinės institucijos – ypač klasikinė demokratinė **atsitiktinės anoniminės individų daugumos**, kaip sprendžiamojo valdžios veiksnio, institucija – dar iš karto nebuvo liečiama, bet jau sąmonėje pradėjo ryškėti pajautimas ir tezė, esą ne anoniminė atsitiktinė, *ad hoc* besikeičianti ir bet kaip susidaranti palaidų individų dauguma, kurios sąstate kiekvienas individas gali atsidurti, o kaip tik šioje valstybėje dominuojanti, „**savo** valstybėje“ esanti nacionalinė tauta, – esanti vienintelė tikra, taip sakant – natūrali, savaime „teisėta“ valstybės šeimininkė, kiti gi nacionalinių tautų žmonės, šios valstybės dalyviai –

svetimtaučiai – esą tiktai „įnamiai“, pareiną nuo šeimininkės malonės, negalį pretenduoti į politinę galią lygiomis su tautos šeimininkės nariais.

Bręstant ir išryškėjant šiai sąmonei pradėta valstybė nacionalizuoti ir iš vidaus. Kiekviena tauta turinti teisės į „savo“ valstybę, vadinasi – turinti teisės valstybiškai „apsispręsti“ ir turėti savo nacionalinę valstybę („tautos apsisprendimo teisė“). Jeigu ši valstybė yra „jos“ valstybė, tai tiktai ji viena ir jos nariai esą tikri piliečiai, galį ją disponuoti. Teritorijos gyventojai svetimtaučiai ir šių svetimtaučių grupės valstybės sąstate sudarančios svetimą elementą, lyg svetimą kūną valstybiniame junginyje. Tiesa, buvo ieškoma ir tam tikrų korektyvų, kompensuojančių svetimtaučiams jų išstūmimą iš valstybės šeimininkų sąstato. Buvo sudaryta tautinių mažumų nacionalinėse valstybėse ir jų tam tikrų teisių bei tautinės savivaldybės (autonomijos) teorija. Po pirmojo Didžiojo XX amžiaus Karo buvo mėginama net tarptautiškai šios tautinių mažumų teisės, bent tam tikrose valstybėse, apdrausti; buvo sumanymų šioms tautinių mažumą grupėms įvairiose valstybėse suteikti net tam tikrą tarptautinę politinę asmenybę, sudarančią joms *quasi*-valstybingumo ekvivalentą (erzacą). Pastarieji sumanymai, sunkiai suderinami su teritoriniu valstybės suverenumu ir iš viso su jos, kaip teritorinio junginio, pobūdžiu, iš viso liko neįgyvendinti, tačiau ir tarptautinė tautinių mažumų teisių apsauga, kuriai buvo nustatytas tam tikras mechanizmas panaudojant jam Tautų Sąjungą, gana greit suiro ir laukiamų vaisių nedavė. Suinteresuotos valstybės ir valstybinės nacionalinės tautos jose nebuvo linkusios palaikyti šią instituciją, varžančią jų šeimininkavimą „savo“ valstybėje ir plečiančią pašalinę tarptautinę intervenciją į valstybės vidaus santykius.

Nacionalizmo paveiktose valstybėse sunki buvo ne tiktai ši viena svetimtaučių ar tautinių mažumų grupių teisinės būklės problema. Jeigu nacionalizuota valstybė yra tam tikros nacionalinės tautos instrumentas jos nacionaliniams tikslams siekti, tai ne tiktai iš šeimininkavimo joje turi būti išskirtas svetimas svetimtaučių, jos teritorijos gyventojų, elementas, bet į šią valstybę, į jos šeimininkavimą, turėtų būti įleista visa atitinkama nacionalinė tauta: nacionalinė tauta – tai yra tam tikras socialinis junginys, į kurį įeina ne tiktai šioje valstybinėje teritorijoje gyveną jos nariai, bet visi tautiečiai, bet kur įsikūrę ir gyveną. Valstybė, virstanti tautine teisės institucija, esanti „savo“ visai tautai, visam tautos vienetui, neišskiriant jokių jos fragmentų, tad nė tų, kurie valstybiškai teritoriniu principu yra kitų valstybių piliečiai. Šių svetur įsikūrusių tautos

grupių reikalai, jų išsaugojimas, jų sociališkai-teisinės ar kultūrinės būklės klausimai įeiną į tautos, kaip tokios, tikslus bei politiką. Visa tai tenka nacionalinei valstybei spręsti. Reikią arba valstybės teritoriją išplėsti į tautinio apsigyvenimo pakraščius, įeinančius į gretimų valstybių teritorijas, kad apimtų tautos kolektyvo visumą, tačiau tuo pačiu būsiąs padidintas ir svetimtaučių kiekis bei pajėgumas valstybinėje teritorijoje, nes šiuose pakraščiuose svetimtaučių gali būti labai žymus kiekis, o, antra vertus, tautos grupės, kartais net ir stambios, gali būti ne tiktai gretimose valstybėse, bet ir toli, kur nors už jūros, tolimų kraštų provincijose, tokiose srityse, kurios iš viso neįmanoma įjungti į atitinkamos nacionalinės valstybės teritoriją; arba reikią iš pagrindą paneigti teritorinė valstybės esmė ir valstybę laikyti ne teritoriniu, bet grynai nacionaliniu ateritoriniu vienetu.

Šia kryptimi ir orientuojasi tam tikros nacionalizmo eigoje toliausiai nužengusios tautos-valstybės, kaip fašistinė Italija ir ypač nacionalsocialistinė Vokietija, kategoringai laikanti valstybę pasaulinės Vokiečių Tautos Bendruomenės institucija. Tačiau teritorinė valstybės esmė nėra lengva nugalėti ir dar tenka turėti galvoje tai, kad visur už „savo“ valstybės teritorijos ribų yra įsikūrusios kitos valstybės, kurios savo teritorinio pobūdžio nėra linkusios atsižadėti ir savo teritorijoje leisti kitiems šeimininkauti. Todėl šitoks nacionalistinis valstybės esmės perversmas tegalima pasiekti tiktai agresyviniais karais pasiekus *imperium mundi* ir užtikrinus sau viso pasaulio arba bent žymių jo dalių disponavimą bei tvarkymą. Tačiau tokio pasaulinio viešpatavimo galėtą pasiekti tiktai kuri viena tauta-valstybė arba daugiausia kelios susitarusios, bet jokiu būdu ne kiekviena, nacionalizmas gi gali plėstis ir klestėti kiekvienoje. Tad jeigu vienos, stambios valstybės savo „totaliniam“ nacionalizmui įgyvendinti ir jį užtikrinti mėgina eiti tarptautinės agresijos ir imperializmo keliais, tai daugeliui kitų tautų-valstybių, net jeigu jos būtų lygiai tiek pat nacionalizme pažengusios, šie keliai yra iš viso neprieinami. Tad ieškoma kitokių kelių ir stengiamasi kompromisais nacionalizmo problemos spręsti.

Kaip stiprus yra mūsų gyvenamoje gadynėje nacionalizmas ir kokį žymų jisai vaidina vaidmenį valstybės struktūroje, mes vaizdžiai matome iš to, kad net tokia valstybė kaip komunistinės socialinės revoliucijos paveiktoji Sovietų respublika, įsikūrusi senosios Rusų Imperijos teritorijoje, valstybė internacionalinio pobūdžio, kuriai rūpi didžioji socialinė visuomenės, ateityje – visos pasaulinės žmonijos visuomenės pe-

rtvarkymo komunizmo pamatais problema ir kuri iš viso tautinių klausimų kelti ir jiems ypatingos svarbos socialiniame bendravime teikti nebuvo linkusi, laikydama tautinį momentą tiktai formos, bet ne socialinės esmės ir ne ypatingų tikslų klausimu, vis dėlto rado reikalo pagrįsti savo struktūrą nacionalteritoriniu suskirstymu. Šios valstybės steigėjai – komunistinė partija su jos vadais – įkūrė *sui generis* nacional teritorinę *quasi*-federaciją, suteikdami visoms atskiroms į Sovietą Sąjungą įeinančioms tautoms šiokį ar tokį jų kiekvienos valstybingumo erzacą. Ir nors iš esmės ši sovietinė paini „federacija“, kurios formalinėje konstrukcijoje yra tam tikrų ir federacijos ir unitarizmo ir net konfederacijos žymių, pati tebėra tiktai konstitucinė fikcija, nes visa „Sąjunga“ nuo centro iki visų periferijų su visomis jos sąstate „respublikomis“ yra valdoma vienos Komunistų partijos, kuriai konstitucija užtikrina viešpatavimą, nepalikdama tautiniams Sąjungos nariams jokio sprendimo, ir nors tokiu būdu konstitucinė šios konstrukcijos tikrenybė yra ne federacinė, bet grynai unitarinė, kas ir yra visiškai loginga šios valstybės tikslų ir komunistinės jos esmės šviesoje, tačiau būdinga ir įdomi yra ta koncesija į Sąjungą įeinančių tautų nacionalizmui, kuris reiškiasi *quasi*-federacinėje šitokios valstybės formoje ir kuri šiuo joms mėgina patiekti bent nacionalinį narkozą.

Ir štai daugely kraštų bei sričių kyla federaciniai sąjūdžiai, kurie federacijoje ieško pataisų valstybiniams nacionalizmo padariniams arba kompromiso tarp iš vienos pusės teritorinių ir kitų socialinių valstybės funkcijų ir iš kitos – nacionalinių jos funkcijų.

## 49. Federacijos problema kaip metodas nacionalinei smulkių tautų mozaikai valstybiškai sutvarkyti nacionalizmo paveiktose regioninėse Europos srityse

Europos regionalinių sričių ir senų stambių valstybių suskaldymas izoliuotomis smulkiomis nacionalinėmis valstybėmis galėjo turėti ir kartais turėjo tam tikrų ir neigiamų padarinių tiek ekonominiu ir socialiai kultūriniu, tiek išorinio šių valstybių saugumo atžvilgiu. Šiems trūkumams pašalinti būtų reikalinga jų teritoriškai valstybinė kooperacija. Tačiau tautos, iškovojusios savo nacionalinę valstybę ir ją branginančios, nepasitikėdamos savo pajėgumu kitų kaimyninių tautų atžvilgiu bendroje kelių tautų jungtinėje valstybėje ir bijodamos galinčio pasi-

reikšti tautinio slėgimo ar kurios kitos arba kitų tautų persvaros bei hegemonijos arba net imperializmo jungtinėje valstybinėje organizacijoje, iš viso nebuvo linkusios, ypač smulkesnės jų tarpe, dėtis su kitomis kaimyninėmis į federaciją, kurios nariai būtų integruoti bendrojoje jungtinėje valstybėje. Teritoriškai valstybinio bendradarbiavimo metodas, kuris atrodė labiau priimtinas jaunosioms nacionalinėms valstybėms ir ėmė jų tarpe kelti tam tikrą sąjūdį, – tai buvo ne jungtinė valstybė, ne federacija, bet atsargi ir gana palaida konfederacija regionalinėmis nacionalinių valstybių grupių sąjungomis – vadinamomis santarvėmis arba „*entente'*mis". Tokių kontaktinių konfederacinių junginių, iš viso gana palaidų, nedrąsių, vengiančių bet kokio didesnio ryškumo ir išskiriančių iš bendrų reikalų visą tai, kas galėtų bendrininkus angažuoti į kurias nors painesnes tarptautines problemas, tačiau vis dėlto įsteigusių tam tikrus bendrus sąjunginius organus bei institucijas tam tikriems bendriems kontakto reikalams svarstyti ir spręsti, buvo jau susidarę keli, ypač tose t. vad. regionalinėse Europos srityse, kuriose smulkių nacionalinių valstybių mozaika buvo ar yra ypatingai ryški. Šitokios buvo: vadinamoji „Mažoji *Entente'*a" Dunojaus srity, tačiau neapimanti visų šios srities valstybių, žuvusi apie 1938 m., kai tos srities likimas pateko į stambių išorinių jėgų rankas (Austrijos „*Anschlus'*as", Čekoslovakijos padalinimas ir likvidavimas, Vengrijos ir Rumunijos tvarkymas išorinių jėgų sprendimais...), Balkanų Sąjunga, savaime suirusi dėl tų pačių išorinių veiksnių intervencijos, Pabaltijo Sąjunga, žlugusi dėl 1940 m. ištikusios Pabaltijo valstybes katastrofos.

Tačiau tam tikru atžvilgiu federacija būtų galėjusi lanksčiau ir tiksliau tam tikras problemas spręsti ir kai kuriuos nacionalizmo padarinių kraštutinumus niveliuoti. Būtent ji savaime kombinuotų vietinį nacionalinį valstybingumą su platesniu sritiniu (regionaliniu) jungtiniu valstybingumu, šiuo galėdama stiprinti kaimyninių nacionalinių tautų teritoriškai-valstybinę kooperaciją, kartais pagrįstą ilgomis istorinėmis tradicijomis, ir geriau aprūpinti išorinį saugumą. Tiesa – tiktai tam tikru atžvilgiu.ir su tam tikrais rezervais, nes kartais smulkesnių ir stambesnių nacionalinių tautų įjungimas į vieną jungtinę valstybinę organizaciją nors, žinoma, smulkiosioms būtų mažiau pavojingas, negu jų palikimas bendrosios su stambiąja tauta vieningos unitarinės valstybes sąstate, vis dėlto galėtų būti joms pavojingas, nes ir federacijoje galėtų imti reikštis ir pamažu realizuotis stambesniojo nario imperializmas, keičiąs junginio konstrukciją. Dar vienu atžvilgiu federacija, rodos, būtų galėjusi kiek

niveliuoti kraštutinio izoliuotų valstybių nacionalizavimo padarinius. Būtent toli gražu ne visuomet teritorinio kurios vienos tautos apsigyvenimo sienos aiškiai, griežtai ir kategoriškai atskiria ir izoliuoja šį plotą nuo gretimos kitos ar visų gretimų kitų tautų apsigyvenimo plotų. Labai dažnai tarp šių nacionalinių plotų pasitaiko ne tiktai tam tikri tautiškai neaiškūs pakraščiai, bet ir ištisos tautiškai maišytos sritys – plačios dviejų arba net kelių tautų periferijos arba pagaliau savotiškos etninės konstrukcijos sritelės, kurių gyventojai neįeina nė į vieną, nė į kitą gretimų aiškių ir susipratusių tautų, tačiau ir nėra kristalizavę kategoriškos ir politiškai pajėgios nacionalinės tautos, galinčios išlaikyti savo atskirą nacionalinę valstybę. Tuo tarpu valstybė yra reikalinga aiškių tvirtų sienų, kuriomis ji izoliuojama nuo kitų valstybių, suskirsčius kurią regionalinę sritį atskiromis nacionalinėmis valstybėmis šios maišytos vienos ir kitos tautos periferijos, užeinančios viena į kitą, turi patekti į vienos ar kitos gretimųjų nacionalinių valstybių teritoriją. Priskyrus šitokią periferinę sritį vienai nacionalinei valstybei, pasijus nuskriausta kita kaimyninė nacionalinė valstybė, netekusi savo tautinio pakraščio, kuris kartais jai gali būti labai brangus, ir tatai ją gali skaudžiai užgauti. Priskyrus gi kitai bus vėl užgauta pirmoji. Tatai dažnai būna nuolatinių ginčų ir net kaimyninės neapykantos šaltinis, nuodijąs ilgam laikui dviejų gretimų valstybių santykį, mažinąs jų saugumą, gresiąs nuolatinėmis komplikacijomis, ruošiąs kelią tarptautinėms kitų galybių intrigoms ir spekuliacijoms, iš viso kenkiąs tarptautinei pacifikacijai.

Jungtinėje federalinėje kelių nacionalinių tautų valstybinėje organizacijoje šių problemų išsprendimas gali būti lankstesnis, negu griežtu izoliuotu nacionalvalstybiniu jų suskirstymu, nors taip ne visuomet yra lengvas.

Visa tai kelia įvairius federacinius ar konfederacinius sąjūdžius, pasireiškiančius arba bręstančius politinėje sąmonėje ten, kur valstybės sąstate dar yra užsilikusios kelios neišsiskyrusios nacionalinės tautos, arba ten, kur skaudžiai pajusta griežtos nacionalvalstybinės diferenciacijos kraštutiniai padariniai, reikalaują tam tikrų kompromisinių pataisų tam tikroje platesnėje regionalinėje srity.

Federacijos problema buvo keliama ypač Ispanijoje, Belgijoje ir Jugoslavijoje, trijose Europos valstybėse, kurių nacionalinis sąstatas buvo ar yra maišytas ir į kurias įeinančios tautos buvo pasiekusios gana aiškaus nacionalinio pajautimo. Kartais ji buvo keliama ir Pabaltijo, Dunojaus ir Balkanų regionaliniam valstybiniam sutvarkymui. Dar dvi

Europos valstybės, įsikūrusios po pirmojo Didžiojo XX amžiaus karo ir kurios, būdamos aiškiai vienos tautos nacionalizmo paveiktos, iš tikrųjų apimdavo plačias etniškai ar tautiškai svetimas sritis – Lenkija ir Čekoslovakija – galėjo būti šia kryptimi orientuojamos, tačiau jei ten ir kildavo šios rūšies mintys, tai jos arba buvo viešpataujančios tautos nacionalizmo slopinamos arba nukrypdavo į imperijos idėją. Tiesa – Čekoslovakijoje prieš patį jos žlugimą, dramatiškoje jos irimo atmosferoje, buvo pamėginta ant greitųjų federalizuoti valstybė trimis nacionaliniais nariais – Čekai, Slovakai ir Karpatų Rusė – tačiau tatai katastrofos jau sulaikyti nepajėgė.

## 50. Esamos federacijos nėra susijusios su nacionalizmo problemos sprendimu

Federacijos panaudojimas kaip metodo tautinei (nacionalinei) valstybės problemai spręsti iš tikrųjų tebėra tik idėjų ir tam tikrų sumanymų arba sąjūdžių, bet ne įgyvendintos tikrenybės srity.

Dvi klasikinės federacijos – Jungtinės Amerikos Valstijos ir Šveicarija – federacijos pagrindan dėjo ne tautines problemas. Jungtinėse Amerikos Valstijose nacionalinių atskirų štatų ar iškovojusių savo nuo Anglijos nepriklausomybę kolonijų problemų iš viso nebuvo. Buvusios kolonijos, virtusios valstybėmis, vadovavosi tiktai klasikinėmis XVIII amžiaus demokratinės ideologijos tezėmis, kuriose nacionalizmui vietos nebuvo; jų federacijos steigėjai turėjo gaivoje ne kurių tautinių reikalų ar antagonizmų tvarkymą bei taikymą ir derinimą bet šių valstybėlių solidarumo ir kooperacijos organizavimą.

Jeigu Šveicarijoje federacija, stipriai įsigyvenusi, šiandien tikrai pajėgia išlaikyti kelių Šveicarijos teritorijoje esamų ir tarp daugelio kantonų, kaip federacijos narių, suskirstytų nacionalinių tautų darnų sugyvenimą ir solidarumą, tai vis dėlto jokiu būdu ne šių nacionalinių Šveicarijos tautų nacionalizmas yra vadovavęs Šveicarijos federacijos įsteigimui. Gilios ir senos istorinės šios federacijos šaknys, kurios užtikrino jos pastovumą, nieko bendro su nacionalizmu neturi. Jeigu Šveicarijoje pasireiškė stebėtina tautų taika, priešinga visam tam, kas reiškiasi kitose Europos srityse, tai ne todėl, kad šių jos tautų nacionalizmas būtų šioje federacijoje radęs savo formą ir į ją įsiliejęs, būtų jos pacifikuotas, bet gal kaip tik todėl, kad šioje istoriškai įsikūrusioje ir kitokių veiksnių pa-

veiktoje federacijoje nacionalizmas iš viso nerado sąlygą dygti ir neišdygo ir kad iš kitų šaltinių kilusi jos federacija leido šioms tautoms arba tautybinėms svetur gyvenančių tautų pakraščiams, esamiems Šveicarijoje (nes tautiniu sąstatu Šveicarija sudaro trijų gretimų stambių tautų – Vokiečių, Prancūzų ir Italų – tautinius pakraščius, į kuriuos įsiterpia dar ketvirta smulkioji Retto-Romanų tauta), nepajusti tų sąlygų, kurios kitur nacionalizmą paveikė ir išjudino. Šveicarijos federacija, greta kitų sociališkai istorinių veiksnių, yra ne tiek jūra, į kurią suplaukė ir nurimo vietinių tautų nacionalizmo srovės, bet labiau yra toji forma, tasai lankstus ir taikingas valstybinės konstrukcijos mechanizmas, kuris sterilizavo nacionalizmo daigus ir bent iki šiol pats nacionalizmo nepajuto.

Rodos, nebus paradoksas konstatuoti – nors tatai gana paradoksiškai atrodo,– kad kantoninė Šveicarijos federacija taip pat veikė prieš nacionalizmą ir sulaikė nacionalistinę joje gyvenančių tautinių grupių ideologiją bei evoliuciją, kaip Prancūzijoje griežtas unitarizmas ir centralizacija, įgyvendinta jos absoliutinės monarchijos ir tęsiama Didžiosios Revoliucijos bei Imperijos, veikė prieš į jos sąstatą įterptų įvairių labai skirtingų etninių grupių – Bretonų, Flamandų, Gaskonų, Baskų, Provansalų, Katalonų ir kitų – nacionalizmą ir bent iki šiol sulaikė jų nacionalistinę evoliuciją, suliedama jas į vieną Prancūzų tautą. Vienur paveikė federacija, kitur – unitarizmas. Žinoma – analogija nėra visiška, padariniai yra skirtingi, nes nacionalinės Šveicarų tautos, kaip kad yra nacionalinė Prancūzų tauta, iš viso nėra, Šveicarijos vietinės tautos nėra suplaukusios į kurią vieną jųjų, jos paritetiškai tebegyvuoja, kaip tokios, kai tuo tarpu Prancūzijoje nurodytos vietinės grupės tesudaro tiktai etnines ir kalbines grupes Prancūzų tautoje. Tačiau vietinio nacionalizmo paralyžavimo atžvilgiu Prancūzijos unitarizmas ir Šveicarijos federacija reiškiasi panašiais padariniais.

Bet iš to, kad esant tam tikroms istorinėms ir psichologinėms socialinėms sąlygoms, gal daugeliu atžvilgių labai ypatingoms, federacija Šveicarijoje pasirodė atspari nacionalizmo augimui, neseka, kad ji savaime tinka ir tam tikriems negeistiniems nacionalizmo padariniams sušvelninti ar pašalinti ten, kur nacionalizmas yra stipriai įsigalėjęs ir jau paveikęs valstybę arba kelias valstybes, kurios būtų norima sufederuoti.

Kiti federacijos pavyzdžiai taip pat buvo susiję su nacionalizmo padarinių arba nacionalizmo paveiktų negerovių šalinimu; Europoje nė Vokietija, nė Austrijos respublikos federacija ar *quasi*-federacija nebuvo tam skirta. Austrijos respublika buvo tautiškai vienlypė, Vokietija buvo

panaudojusi federaciją kaip tik nacionalinei Vokiečių valstybei įkurti, bet ne pataisoms į nacionalizmo padarinius ieškoti, žengdama per federaciją, kaip tarpinį etapą, iš visiško nacionalinės tautos suskaldymo atskiromis valstybėmis ir valstybėlėmis į vieningą unitarinę nacionalinę valstybę. Gal vienintelę iki šiol išimtį, kurioje federacijos forma buvo sąmoningai panaudota kaip tik nacionalizmo padarinių problemai spręsti, – tai Sovietai. Tačiau kadangi čia federacijos formos neatitiko jokia konstitucinė federacijos tikrenybė, nes griežtas konstitucinis unitarizmas čia nuslopino federacijos gyvą pasireiškimą, tai šitas pavyzdys neduoda jokio patyrimo ir neleidžia spręsti apie federacijos šiai funkcijai tinkamumą.

Vis dėlto, kaip esu sakęs, šios funkcijos atžvilgiu į federaciją kai kur orientuojamasi.

Šveicarijos federacija, kurioje vyksta darnus kelių tautinių veiksnių sugyvenimas ir kurios pavyzdys šiuo atžvilgiu vilioja daugelį ieškančių pataisų į tam tikrus kraštutinius nacionalizmo padarinius, ypač mažosioms tautoms, iš tikrųjų nėra tautų, bet yra kantonų federacija, t. y. grynai teritorinių smulkių vienetų, istoriškai susidariusių iš artimų vietos bendruomenių susibūrimo aplink kurio bendro jų centro į *sui generis* išplėstą bendruomenę. Daugely atsitikimų toks kantonas, kilęs iš vietos bendruomenių susibūrimo, ilgai pats buvo išlaikęs šių bendruomenių, kartais gi ir profesinių korporacijų bei genčių konfederacijos pobūdį, kol pagaliau sudarė unitarinį politiškai teritorinį vienetą. Kai kuriuose kantonuose tam tikri šios konfederacinės kilmės institucijų pėdsakai labai ilgai buvo arba net iki šiol yra užsilikę veikiančiose konstitucinėse institucijose. Vietos bendruomeninis kantonų organizacijos pobūdis labai žymus buvo politiškai konstitucinėje „*Landsgemeinde'*s“ institucijoje, kuri vėliau inspiravo moderninės, ypač ankstyvos demokratijos ideologus ir racionalistus, sudarydama ryškiausią tiesioginės demokratijos pavyzdį. Tai buvo visuotinis bendruomenės ar kantoninės bendruomenės piliečių ar šeimos tėvų arba vyriškų šeimos narių susirinkimas arba sueiga, kaip organas, sprendžiąs betarpiškai visus bendruomenės (kantono) reikalus, taip sakant – įstatymų leidėjas ir suverenas (kunigaikštis, tačiau kolektyvinis, sutampąs su pačia bendruomene). Trijuose smulkiuose kantonuose ši elementarinės bendruomeninės tiesioginės demokratijos forma („*Landsgemeinde'*s“ institucija) tebėra gyva ir veikli ir iki šiol.

Kantono kilmė ir jo organizacija nieko bendro su tautinės (nacionalinės) problemos sprendimu ir su moderniniu nacionalizmu neturi.

Kantonų santykiavimas, jųjų konfederacija, iš kurios po ilgų amžių gimė moderninė kantoninė Šveicarijos federacija, – tai nebuvo racionalizmo vaisius. Tai nebuvo veikalas, steigiamas tam tikru iš anksto sumanytu planu; jis kūrėsi ir augo istoriškai. Racionalizuotas jis buvo tiktai XIX amžiuje, kai visi jo elementai jau buvo ilgos evoliucijos paruošti ir nusistoję.

### 51. Šveicarijos federacijos brendimo istorinis eskizas

Gražią įdomios šios valstybinės konstrukcijos evoliucijos istoriją yra parašęs **Wiliamas Martinas – „Histoire de la Suisse“** (Paris, Payot, 1926 m.). Smulkiai mes jos nežiūrėsime, tačiau vis dėlto keliais bendrais bruožais paminėsime ryškiausius šios ilgos evoliucijos faktus.

Šveicarijos konfederacijos užuomazga glūdi trijų smulkių kalnų miškų kantonų-bendruomenių („*Waldstaetten*“) – Uri, Schwytz ir Nidwald arba Unterwald – laisvės sąjungos pakte, sudarytame priesaikos keliu jų konspiraciniame susirinkime Gürtli slėny ant Keturių Kantonų ežero kranto 1291 m., tad XIII amžiuje. **Wiliam Martin** (**op. cit**., 22–36 pusl.), pasiremdamas plačia istorine medžiaga ir gražiai išanalizavęs ano laiko ir vietos socialines ir politines sąlygas sąryšy su pasireiškusia feodalizmo dekadencija, politinėmis Popiežiaus, Imperatoriaus ir stambių ponų, vietinių valdovų, kovomis bei intrigomis ir pagaliau San-Gotardo kelio pro Alpes tarp Vokietijos ir Italijos svarba tiek ekonominiu, tiek politiniu atžvilgiu, nurodo, kaip šioje atmosferoje ir šiose apystovose kalnų bendruomenių gyventojai, išnaudodami aplinkybes ir kovų veiksnius, kūrė savo laisvę ir ją pagaliau revoliuciniu anos gadynės teisės prasme aktu Gürtli slėny užfiksavo. Užfiksavo, o vėliau ir išlaikė ir naujomis sąjungomis sustiprino ir garantavo bei išplėtė.

XIV amžiuje ši pirminė trijų miškų kantonų sąjunga buvo papildyta dar penkiais nariais ir virto jau aštuonių kantonų sąjunga (be trijų pirmųjų – Uri, Schwytz ir Unterwald – ji apėmė dar Zürichą, Berną, Luzerną, Zugą ir Glaris). XVI amžiuje konfederacija apimdavo jau 13 kantonų (prisidėjo Bazelis, Schaffhausen, Solur, Friburgas ir Appenzell). Tie 13 kantonų – tai jau buvo tvirtas Šveicarijos konfederacijos nusistojęs branduolys, išsilaikęs iki XVIII amžiaus pabaigos, kada Di-

džiosios Prancūzų Revoliucijos ir Napoleono Imperijos metu Šveicariją ištiko politinė katastrofa, kuriam laikui suardžiusi jos tradicinę per amžius išlaikytą ir nusistojusią konstrukciją.

Tai jokiu būdu nebuvo federacija. Tai buvo gryna konfederacija, laisvų kantonų sąjunga, tačiau sąjunga tvirta, išlaikiusi ne tiktai laiko, bet ir įvairių ją ardančių, ypač tikybinių veiksnių veikimo bandymą. Reformacijai suskaldžius bažnytinę vienybę ir kilus tikybiniams ginčams bei kovoms, virtusioms svarbiu politiniu veiksniu, kurį laiką Šveicarijos konfederacijai, kurios sąstate buvo dalis katalikiškų ir dalis protestantiškų kantonų, grėsė labai rimtas suirimo pavojus, kurį vis dėlto jai pavyko nugalėti.

Konfederacija neturėjo jokių centro įstaigų ir funkcijų, jokios centro valdžios ir vyriausybės, kantonai buvo visiškai nepriklausomi, veikė ir tvarkėsi kiekvienas sau, tiktai buvo surišti defensyvine sąjunga ir stipriu defensyviniu solidarumu, kuris per amžius sutvirtėjo ir nustatė politinę Šveicarijos sąvoką. Konfederacijos sudarytos Šveicarijos teritorija be kantonų, kaip politinių valstybinių vienetų, sudarančių šio junginio narius, apimdavo dar kantonų ar jų grupių valdomas sritis, neturinčias jokios politinės asmenybės, *sui generis* kolonijas ar komunalinio valdymo sritis, be to, gretimus atskirų kantonų ar jų grupių sąjungininkus, neįeinančius į bendrąją 13 kantonų konfederaciją.

Prancūzų Revoliucijos armijai užėmus Šveicariją, dingo kantonų politinė nepriklausomybė ir tuo pačiu konfederacijos vienetas. Iš karto jos vietoje Prancūzų buvo įsteigta grynai unitarinė vadinamoji Helvetijos Respublika, politinis manekenas svetimų rankose, kurio trumpa tragingа istorija pasižymėjo perversmais, sukilimais, chaosu, konstitucijų keitimu. Išvedus iš Šveicarijos okupacinę prancūzų kariuomenę Helvetijos Respublika tuojau suiro ir žlugo. Tada garsiuoju 1803 m. vadinamuoju Mediacijos aktu Napoleonas Didysis suteikė Šveicarijai naują konstrukciją. Buvo atstatyti kantonai, kaip politiniai (valstybiniai) vienetai, ir sudarytas jųjų junginys su nukrypimu į federaciją (centro vyriausybė su tam tikromis, kad ir negausiomis jungtinėmis funkcijomis). Mediacijos aktu sudarytoje Šveicarijoje kantonų skaičius išaugo iki 22-jų. Senosios valdomosios sritys virto kantonais, taip pat kantonų teisėmis įėjo į junginį buvę sąjungininkai (Ženeva, Neuchatel...).

Kol galingas Šveicarijos Mediatorius Prancūzų Imperatorius Napoleonas, kurio žinioje ir protektorate jo sutvarkyta Šveicarija buvo laikoma, buvo pajėgus, tol Mediacijos akto veikalas buvo gyvas. Žlugus

Napoleono imperijai tuojau žlugo ir jisai. Šveicarija 22 kantonų sąstate grįžo į savo tradicinę konfederaciją. Kantonai atgavo nepriklausomybę. Šveicarijos konstitucinis sutvarkymas atiteko Vienos Kongresui, vadinasi, buvo sprendžiamas šį Kongresą disponavusių galybių – Anglijos, Rusijos, Austrijos ir Prūsų. 1815 m. sutvarkytoji Šveicarija – tai buvo 22 laisvų kantonu sutartimi sudaryta konfederacinio pobūdžio sąjunga be centro valdžios, kelių stambesnių kantonų iš eilės atstovaujama ir veikianti susitarimais. Veikiant šiai konstrukcijai ir didžiosioms Vienos Kongreso galybėms interveniojant į Šveicarijos reikalus, tarp kantonų kildavo įvairūs nesusipratimai, net smarkūs ginčai iki ginkluotą konfliktą, tačiau kildavo ir mintys pertvarkyti konstrukciją. Tačiau iki 1848 m. Austrija, Prūsai, Prancūzija ir Rusija neleido Šveicarams patiems persitvarkyti, motyvuodamos tai tuo, kad Šveicarijos sutvarkymas esąs šių didžiųjų valstybių garantuotas ir be jų sutikimo negalįs būti pakeistas.

Tiktai 1848 m. įvykus revoliucijai Prancūzijoje ir revoliuciniam bruzdėjimui pasireiškus Prūsuose ir Austrijoje, Šveicarai pasijuto laisvesni ir, pasinaudodami stambiųjų imperialistinių valstybių galios nusmukimu, o tuo pačiu ir jų intervencijos nesireiškimu ir iš viso Vienos Kongreso veikalo suirimu, jie persitvarkė ir paskelbė naują 1848 m. Šveicarijos Konfederacijos konstituciją, pasukusią jų sąjungos konstrukciją federacijos, vadinas – jungtinės Šveicarijos valstybės kryptimi su tam tikra centro valdžia ir jungtinėmis centro funkcijomis. Koks menkas tuo laiku bent iš karto dar buvo tasai jungtinis centras, galima matyti iš šio vaizdo, kurį savo paskaitoje apie federalizmą Šveicarijoje, laikytoje 1927.II.06 Paryžiuje Laisvajame Socialinių Mokslų Kolledže („*Collége libre des Sciences Sociales*“) ir įėjusioje į ten suruoštąjį paskaitų ciklą apie federalizmą Europoje, – patiekė „**Gazette de Lausanne**“ redaktorius **Pierre Grellet** (šių paskaitų rinkinys: „**L'Europe fėdėraliste**“, leidinys „**Études économiques et sociales**“, XXIV, Paris, Marcel Giard, 1927 m., 128 pusl.):

„Kai 1848 m. pirmoji Sąjungos Taryba (vadinasi – federalinė vyriausybė; prierašas mano M. R.) įsitaisė savo ant greitųjų parengtose atsitiktinėse patalpose Berne, jos įstaigoje dirbo tiktai vienas sekretorius, kancleris, keli tarnautojai ir kasininkas, kurio kasa buvo tokia lengva, kad šių kuklių vyriausybės rūmų sargo žmona, bijodama vagių, kasnakt ją paslėpdavo po savo lova...“

Laikotarpis nuo 1848 m. iki 1874 m. – tai buvo Šveicarijos kelias iš konfederacijos į federaciją. Naujoji tebeveikianti Šveicarijos 1874 m.

konstitucija galutinai užfiksavo ir sutvarkė šią federaciją, susidedančią ir šiuo laiku iš 22 kantonų, kurių tačiau trys – Bazelis (Bazelis-miestas ir Bazelis-kaimas), Unterwald (Unterwald ir Oberwald) ir Appenzell – yra kiekvienas suskirstytas dviem puskantoniais, sudarančiais atskirus vienetus, tačiau federacijoje dalyvaujančiais kantono balsų puse.

Jokie nacionalizmo sumetimai šios ilgos istorinės Šveicarijos federalizavimo evoliucijos neveikė, tačiau, kaip esu sakęs, tautinė problema šioje federacijoje, kurios teritorijoje gražiai sugyvena keturios tautinės grupės, suskirstytos tarp įvairių kantonų, visiškai nekelia nacionalistinių sąjūdžių, pasireiškusių ir besireiškiančių kitose Europos srityse ir revoliucionizavusių moderninės valstybės teritorinę struktūrą bei santvarką. Palyginus su daugeliu kitur pasireiškiančių santykių tarp tautų vienoje valstybėje arba gretimose nacionalinėse valstybėse – tautų sugyvenimas Šveicarijoje yra panašus į idiliją, kuri savo pavyzdžiu vilioja kitus ir kreipia jų dėmesį į federaciją kaip tautinės pacifikacijos metodą.

## 52. Iberijos regioninės federacijos sąjūdis

Ryškus yra federacijos arba konfederacijos sąjūdis Ispanijoje, kuris tam tikra prasme yra išplečiamas net į visą Pirėnėjų pusiasalį arba t. vad. Iberiją, šiuo laiku apimančią dvi unitarines valstybes – Ispaniją ir Portugaliją. Kaip sako **Jean Bonnefons** („**L'Europe fédéraliste**“, straipsnis „**Le fédéralisme dans la péninsule Ibérique**“, 67–92 pusl.) – „Be abejo, nėra Europoje kito krašto, kuris būtų taip tolimas nuo federacijos, kaip kad Iberija, ir kuris būtų labiau reikalingas federacijos. Centralizacija gali būti įmanoma vienalypiame krašte. O kaip tik retas yra taip heterogeniškas kraštas, kaip kad šisai. Nėra jame mažiausios natūralinės vienybės, nė geografinės, nė geologinės, nė klimatinės, nė etninės, nė lingvistinės...

Savo padėtimi Iberija sudaro tranzitinę tarp Europos ir Afrikos sritį; tai pamatinis faktas, kuris aiškina šio krašto istorijos įvykių daugumą. Ji taip pat yra tranzito sritis tarp Viduržemio jūros rytų ir Amerikos vakarų; antras faktas beveik tiek pat svarbus kaip pirmasis. Štai kodėl jos šiaurės-rytų sritys linksta į Prancūziją, Italiją ir Graikiją, pietų sritys yra Afrikos ir Levanto paveiktos ir šių įtakų padariniais jos mažiau nusikračiusios, negu jos pačios mano; vakarų sritys orientuojasi į Angliją, Olandiją, Prancūziją ir ypač į Lotyną Ameriką, kurią jos apvai-

sino. Centro sritis, kurios funkcija turėjo būti užtikrinti harmoningą visumos suderinimą, šio istorinio uždavinio išspręsti nepajėgė ir laviruodama tarp įvairių įvykių nesugebėjo nė pasiūlyti patenkinamos junginio formulės, nė iš viso šią formulę rasti“ (**op. cit**., 68–69 pusl.).

J. **Bonnefons** aptaria nacionalinį Iberijos (Pirėnėjų pusiasalio) suskirstymą ir primena jos suskirstymo dviem valstybėmis valstybingumo sukonstruavimą. Svarbiausios joje yra keturios gyvos nacionalinės tautos, iki šiol išlaikiusios savo teritorinį sukoncentravimą: tai yra Baskai prie jūros ir Prancūzijos sienos šiaurėje, viena seniausiųjų Europos tautų, ir trys Lotynų arba romaniškos kalbinės grupės tautos – Katalonai rytuose, Kastiliečiai centre ir Galiko-Portugalai vakarų Ispanijoje ir Portugalijoje. Tarp jųjų dar yra įsiterpę nykstą kitokių kalbinių bei etninių grupių likučiai, kurie jau gyvų ir pajėgių tautų, kaip politinių socialinių junginių, sudaryti negali ir tirpsta svetimoje tautinėje aplinkoje. Tai yra Asturiečių, Leoniečių, Aragoniečių kalbinių grupių liekanos, o tam tikrose Pyrenėjų kalnų vietovėse dar Gaskonai.

Iš atskirų sritinių valstybių, kurios buvo įsikūrusios Pyrenėjų pusiasaly, tiktai Portugalija, tautiškai vienlypė, išlaikė savo senąją nepriklausomybę. Ispanija susidarė iš unijos, įgyvendintos Aragono karaliaus Ferdinando vedybomis su Kastilijos valdove Izabele. Kadangi Aragono Ferdinandas paveldėjimu tapo ir Navaros valdovu, tai ši unija apėmė Kastiliją, Katalonijos Aragoną ir Baskų krašte buvusią Navaros valstybę. Nuo to laiko visą junginį dominuojančiu centru virto Kastilija, kurios hegemonijoje sutirpo Aragono ir Navaros valstybingumas ir buvo realizuotas modernus Ispanijos unitarizmas.

Tačiau Katalonų ir Baskų gyvenamųjų kraštų valstybinė idėja nėra visiškai palaidota. Jos istorinė tradicija yra gaivinama nacionaliniu šių dviejų tautų sąjūdžiu, kuris siekia nacionalinės politinės formos. Katalonų ir Baskų nacionalizmas – tai yra tos ryškiausios socialinės jėgos, kurios veikia Ispanijos federalizavimą. Šio federalizmo programa numato viso pusiasalio suskirstymą keturiais ar penkiais politiniais vienetais, sudarančiais federacinį arba konfederacinį Iberijos junginį, kurio nariais būtų Katalonija, Baskų kraštas, dvi (pietų ir šiaurės) Kastilijos ir Galiko-Portugalija. Ispanų navionalistams laimėjus 1936–1938 m. pilietinį Ispanijos karą šiuo laiku šis Iberijos federalizavimo sąjūdis tuo tarpu yra nuslopintas. Tačiau emancipacinis Katalonų ir Baskų nacionalizmas naudojasi kiekviena proga šiam sąjūdžiui kelti ir paskutiniame revoliuciniame procese, kuris buvo pasireiškęs Ispanijoje prieš pilietinį karą,

Katalonų ir Baskų politinė emancipacija buvo jau ne tiktai aiškiai nukreipta į šį federalizavimą, bet ir kategoringomis šio federalizavimo formomis realizuojama.

## 53. Tautiškai federalinė problema Belgijoje, federalizmas Jugoslavijoje

Grynai nacionalizmo veikiama federacijos idėja plinta Belgijoje. Belgijos teritorijoje bendrojoje unitarinėje valstybėje gyvena dvi nacionalinės tautos: Flamai arba Flamandai, artimi Olandams, ir Valonai, prancūzų kultūros ir kalbos tautinė grupė, Prancūzų tautos šaka. Skaičiumi Flamai kiek prašoka Valonus, tačiau Valonai, seniausios ir labiau nusistojusios kultūros reiškėjai, kurių kalba ir kultūra bei politinė tautinė įtaka Belgų valstybėje ilgai dominavo šioje bendroje valstybėje, nėra linkę nusileisti Flamams ir jiems pirmenybę perleisti arba savo padėties, kaip nacionalinio savo šalies šeimininko, atsižadėti. Teritoriškai šios dvi tautos yra gana aiškiai suskirstytos. Flamandija arba Flandrija aiškiai skiriasi nuo Valonijos. Ginčitinė tarp jųjų yra tiktai valstybės sostinė – Briuselis, kurį savinasi tiek Flamai, tiek Valonai. Briuselis ne tiktai tuo tarp jųjų yra ginčitinis, kad jis tautiškai ir kalbiškai yra maišytas ir kad tiek Flamai, tiek Valonai randa jame savo tautiečius. Flamai pretenduoja į Briuselį tuo titulu, kad jis yra Flamų etninėje teritorijoje, Valonai jį laiko savo tautiniu židiniu, kad ir Flamų teritorijos pakrašty įsikūrusiu. Briuselio Flamandijai ar Valonijai priskyrimo klausimas yra Flamų ir Valonų santyky epizodas, tiesa – gana ryškus, kuris jų santykius ir šių santykių politiškai valstybinį sutvarkymą kiek painioja.

Flamų tautiškai kultūrinis ir politinis sąjūdis smarkiai auga. Nuo prancūzų (valonų) kultūros ir politinės įtakos Flamai visiškai emancipavosi. Valonai išlaikyti savo hegemonijos ir bent teisiškai jos užfiksuoti nereikalauja ir bent flamiškoje Belgijos daly institucijų ir viešojo mokslo flamizacija yra beveik užbaigta. Valonai pasitenkina faktinėmis prancūzą kalbos ir kultūros prestižo liekanomis, kurios dar kiek reiškiasi ir už Valonijos ribų.

Tačiau ne tiktai Flamai, bet ir pačių Valonų tarpe reiškiasi ir plečiasi palinkimas kategoriškai išskirti Flamandiją ir Valoniją dviem teisiškai politiniais nacionaliniais vienetais, kad ir neardant pačios bendrosios valstybės, kad tuo būdu iš unitarinės ji virstų dualistiškai jungtinė.

Belgijos valdžios veiksniai iki šiol priešinosi Belgijos federalizavimui, kuris būtų reikalingas jos teritorijos padalinimo dviem tautiškai – politiniais nariais. Stengdamiesi išlaikyti unitarinę valstybės konstrukciją ir joje išspręsti dviejų tautų sugyvenimą be kurios vienos jųjų dominavimo ar teisinės hegemonijos – jie flamiškoje teritorijos daly leidžia flamizuoti viešąjį gyvenimą ir institucijas, kiek jos yra susijusios su tautinės kultūros reiškimusi, visoje valstybėje išlaikydami dviejų oficialinių paritetinių kalbų sistemą, mėgindami šiuo kompromisu patenkinti abi tautines šalis ir nenuskriausti nė vienos jųjų, kad abi jaustųsi valstybėje lygiai traktuojamos ir tiktai nereikalautų sau kurios privilegijos. Tačiau iš vienos pusės Flamų nacionalistai ir nereikalauja jokios Valonų flamizacijos, bet nėra reikalingi flamiškoje daly dalintis paritetu su Prancūzais, iš antrosios gi – Valonų nacionalistai, nepretenduodami į teisines privilegijas Flamandijoje, nori bent Valonijoje jaustis visiškais ir vienininteliais šeimininkais ir nusikratyti flamų kalbos paritetu ir jiems primetamu flamišku bendrininku (ž. laikraščio „**L‘opinion Wallonne**“ redaktoriaus **Raymond Colleye** straipsnį „**La révision de la constitution Belge sur les bases du fédéralisme**“ leidiny „**L'Europe fédéraliste**“, 35–46 pusl.).

Nacionalistinis federacinis sąjūdis Belgijoje remiasi grynai tautiniu federacijos sukonstruavimu, dviem tautiniais teritoriniais blokais – prancūziškos Valonijos ir Flamandijos vienetais, kaip jungtinės Belgijos valstybės nariais, atmesdamas Belgijos federavimą istorinėmis jos sąstato provincijomis. Ginčitinė yra tiktai Briuselio pozicija šio sąjūdžio siekiamoje federacijoje: ar Briuselis turi būti įskirtas į kurį vieną dviejų nacionalinių šitokios federacijos narių sąstatą, ar jisai sudarytą trečiąjį, tautiškai dvilypį arba mišrų, narį greta Valonijos ir Flamandijos.

Jugoslavijos valstybėje, kurios sąstate buvo atsidūrusios bent trys ištisos nacionalinės tautos, kad ir giminingos, bet savo praeitimi, savo kultūra ir savo tautiniu pajautimu diferenciuotos – Serbai, Kroatai ir mažoji Slovėnų tauta – neskaitant įvairių smulkesnių arba įterptų į anųjų gyvenamąją teritoriją tautinių arba etninių grupių, kaip Italai ypač Dalmatijos miestuose ir jūros krantuose, Bosnijos Musulmonai, Makedoniečiai, vietomis Albanai, Vengrai ir kiti – federacijos sąjūdžio reiškėjai buvo ypač Kroatai, kategoriškai nusistatę prieš Serbų griežtai palaikomą valstybės unitarizmą. Ir čia šis sąjūdis, nacionalizmo veikiamas, turėjo galvoje nacionalinę federacijos konstrukciją.

Kitose Europos valstybėse, gal išskyrus dar Čekoslovakiją, kur jisai, kaip buvau sakęs, ypatingai ryškiai buvo pasireiškęs jos irimo ir žlugimo metu, šis nacionalfederacinis sąjūdis buvo mažiau pasireiškęs.

### 54. Sovietu Sąjungos federacijos konstrukcijos planas ir jos nacionalinis momentas. Sąjunginės respublikos, autonominės respublikos, autonominės sritys ir tautinės apygardos kaip nacionaliniai politiniai ir pusiau politiniai vienetai ir kaip sovietų federacijos nariai

Tarp įvairių federacijos pavyzdžių cituojama didžioji Sovietų federacija. Tai yra, be abejo, stambiausia pasaulyje federacijos konstrukcija, apimanti milžiniškus Rytų Europos ir Azijos plotus ir daugybę tautų nuo didžiųjų iki smulkių ir smulkiausių, net iki tokių, kurios yra vos žymios ir niekam, išskyrus gal labai retus mokslininkus-etnografus bei vietos žmones, nebuvo žinomos ir pačios jokios politiškai-nacionalinės sąmonės neturėjo ir taip pat neturėjo jokių raštų nė alfabeto savo kalbai, gyvendamos gi kur tolimoje šiaurės tundroje, Arktikos srities dykumose, neskaitlingos ir civilizacijos beveik nepaliestos, sudarydavo ne tiek nacionalinę tautą, kiek menkutę etniškai kalbinę grupę. Buvusios griežtai unitarinės carinės Rusų Imperijos pertvarkymas į sudėtingą *sui generis* tautų federaciją sudaro tokį ryškų fenomeną, kuris visus stebina. Carų Rusija, kuri buvo laikomai ir vadinama „tautų kalėjimu“, kurios žiauri legenda smaugė bet kurią tautinę gyvybę, staiga, komunistės revoliucijos paliesta, virstanti tautų laisvo santykiavimo bei sugyvenimo forma jųjų visų jungtinėje valstybėje? Tačiau Sovietų Socialistinių Respublikų Sąjungos konstitucijos analizė rodo, kad ir ši tautų laisvės idilija bei sovietinė federacija labiau priklauso legendai negu kad konstitucinei tikrenybei.

Jeigu tai yra federacija – tai ji yra *sui generis* „federacija“.

Pradėsime nuo Sovietų Socialistinių Respublikų Sąjungos sąstato. Einant konstitucija (aš čia visur šiai analizei nauduosiu paskutinę 1936 m. Sovietų konstituciją, kuri Sovietuose vadinama „Stalino konstitucija“ ir oficiališkai yra beveik dievinama kaip tobuliausias teisės veikalas), visiškais Sąjungos nariais esančios tiktai vadinamos „sąjunginės respublikos“, kurių skaičius keitėsi (augo) ir kurių, 1939 ir 1940 m. įjungus į Sovietus gudiškus ir ukrainiškus Lenkijos rytų pakraščius, iš Suomijos atplėštą teritorijos dalį, Pabaltijo valstybes ir Besarabiją bei šiauries Bu-

koviną, 1941 m., vadinasi, – iki karui su Vokiečiais, – buvo sudaryta iš viso jau 16 (Rusija, Ukraina, Gudija, Azerbeidžianas, Gruzija, Armėnija, Turkmėnija, Uzbekija, Tadžikija, Kazachija, Kirgizija, Karelų-Suomija, Moldavija, Lietuva, Latvija ir Estija).

Be šių tiesioginių Sovietų Sąjungos narių – „sąjunginių respublikų“, Sąjungos sąstate randame dar t. vad. „autonomines respublikas“, „autonomines sritis“ ir „tautines apygardas“. Šie teritoriniai vienetai, kaip ir „sąjunginės respublikos“, yra sudaryti tautiniu principu, tačiau jųjų kiekvienas įeina į kurios „sąjunginės respublikos“ sąstatą. Vadinasi – į Sąjungą jie įeina tarpiškai, per atitinkamą „sąjunginę respubliką“. Principas yra tas, kad kiekviena Sovietų Sąjungos teritorijoje esanti tauta turėtų savo teritorinį vienetą, kuris kartais yra visiškas, taip sakant – kitų atžvilgiu privilegijuotas, Sąjungos narys, besinaudojąs visomis nario teisėmis, kartais, jei jis neturi tam tikrų sąlygų (pav., jeigu jo teritorija neprieina išorinių Sąjungos sienų, kas, einant oficialine paties Stalino pareikšta interpretacija, laikoma „sąjunginės respublikos“ būklės sąlyga), – yra tiktai antraeilis tarpiškas Sąjungos narys, sudarydamas „autonominę respubliką“, o jeigu gi tai yra smulki, nepajėgi, mažai išlavinta tauta, – yra nustumtas į dar žemesnę „autonominės srities“ arba net „tautinės apygardos“ kategoriją.

Šių trijų kategorijų pirmoji – „autonominė respublika“ – yra vis dėlto sumanyta kaip **politinis** vienetas, nes jam pripažįstama savo valstybės valdžia ir jisai turi savo konstituciją, kurią formališkai jisai pats sau nustato. Kad tatai nepareitų nuo „sąjunginės respublikos“, į kurią ši „autonominė respublika“ įeina, nuožiūros, tatai yra pačioje Sąjungos konstitucijoje užfiksuota, pastarosios gi nuostatai yra „sąjunginėms respublikoms“ privalomi ir aprėžia jųjų konstitucinę steigiamąją galią.

Dvi žemesnės tautinių vienetų kategorijos, „autonominės sritys“ ir „tautinės apygardos“, neturi savo valstybės valdžios ir savo konstitucijos, tad nesudarytų politinių vienetų Sąjungoje, jeigu šiems vienetams nebūtų suteikta tam tikra ryškiai politinė teisė pačios Sąjungos valdžios atžvilgiu. Dėlei šios jųjų teisės jie galima laikyti bent pusiau politiniais vienetais.

„Autonomines respublikas“, „autonomines sritis“ ir „tautines apygardas“ aš pavadinau tarpiniais Sovietų Sąjungos nariais būtent todėl, kad dalyvauja Sąjungoje ne tiesiog, bet per atitinkamas „sąjungines respublikas“, kurių sąstate jos yra. Tai yra tautiškai teritoriniai vienetai kitų, stambesnių, tautiškai teritorinių vienetų ribose. Ir joms formališkai

nepripažįstama Sąjungos steigėjų, arba Sąjungos įsteigimo sutarties dalyvių, pobūdis, kuris yra suteikiamas „sąjunginėms respublikoms“.

Tačiau vienu ryškiu atžvilgiu šie vienetai vis dėlto yra ir betarpiški Sąjungos nariai greta „sąjunginių respublikų“, iš kurių jie šiuo atžvilgiu išsiskiria, lyg išeidami iš jų sąstato ir jų nepadengiami. Būtent jie savo atskiru titulu dalyvauja kaip tokie Sąjungos centro valdžioje – aukščiausiame Sąjungos valdžios organe, būtent federaliniuose Sąjungos Aukščiausiosios Tarybos rūmuose, t. vad. Tautų Taryboje. Be abejo – tatai yra tam tikras konstrukcijos nenuoseklumas, formališkai nesuderintas su jų įterpimu į „sąjunginių respublikų“ sąstatą. Tačiau šitas nenuoseklumas padarytas ne per neapsižiūrėjimą, bet tyčia tam, kad kiekviena nacionalinė tauta Sovietuose vis dėlto jaustųsi kaip tokia, o ne tiktai kitai stambesnei tautai tarpininkaujant, Sąjungos dalyve. Tai *sui generis* koncesija, kad ir menkiausios tautinės grupės nacionalizmui.

Šis organas, sovietinio „parlamento“ rūmai – Tautų Taryba Aukščiausioje Sąjungos Taryboje – yra tasai, kurį visur federacijoje užtinkame (Valstybių ar Kantonų Taryba Šveicarijoje, Senatas USA). Ji susideda iš federacijos narių atstovo ir kombinuojasi su kitu to paties parlamento organu (rūmais), kilusiu iš kurio bendrinio visos federalinės teritorijos, kaip unitarinės konstrukcijos, veiksnio.

Tačiau jei mes pabrėžiame, kad šiuo „autonominės respublikos“, „autonominės sritys“ ir „tautinės apygardos“ išsiskiria iš atitinkamų „sąjunginių respublikų“, kurių sąstate jos šiaip yra, ir dalyvauja Sąjungos centro valdžioje betarpiškai savo atskiru titulu, kaip šios Sąjungos nariai greta „sąjunginių respublikų“, ir kad tatai sudaro koncesiją nacionalizmo principui, tai vis dėlto ši koncesija yra kiek rezervuota, išlaikant tam tikrąjį kompromisą, ir šis trijų smulkesnių vienetų įsileidimas betarpiškai į Sąjungą greta „sąjunginių respublikų“ nėra paritetinis, kaip kad reikalautų griežti federacijos principai, nustatą narių lygybę jungtinėje valstybėje. Čia yra išlaikytas narių kategorizavimas, sekąs iš jų šiaip kitais atžvilgiais įterpimo vienų į kitų sąstatą. Leidus „autonominėms respublikoms“, „autonominėse sritims“ ir „tautinėms apygardoms“ savo titulu dalyvauti Sąjungos centro valdžioje – vis dėlto kategoriška teisinė tarp jų visų distancija yra išlaikyta: kai kiekviena „sąjunginė respublika“ – didžioji Rusija ar mažoji Estija arba Moldavija – paritetiškai dalyvauja Sąjungos Tautų Taryboje, siųsdamos į ją kiekviena po 25 atstovus, tai „autonominė respublika“ kiekviena turi joje po 11 atstovų, „autonominė sritis“ – po 5 atstovus ir „tautinė apygarda“ – po 1 atstovą.

Tokiu būdu šiuo kompromisu Sovietų Sąjunga virsta, bent iš dalies, ne tiktai kvalifikuotų savo tautiškai teritorinių narių, sudarančių „sąjungines respublikas“, bet visų jos sąstate esamų, kad ir smulkiausių tautų bei tautelių – jungtine valstybe. O kadangi dalyvavimas Sąjungos centro valdžioje savo atskiru titulu, be abejo, turi politinio pobūdžio, tai todėl aš ir pavadinau „autonomines sritis“ bei „tautines apygardas“ pusiau politiniais vienetais: nesudarydamos kitais atžvilgiais jokių politinių vienetų, neturėdamos savo valdžios nė savo konstitucijos, šios dvi žemesnės tautinių vienetų kategorijos vis dėlto teisiškai tampa politiniais veiksniais Sąjungoje. Tačiau tiktai šiuo vienu atžvilgiu. Visais kitais atžvilgiais tiek jos, tiek „autonominės respublikos“, kurios yra politiniais vienetais tiktai atitinkamos „sąjunginės respublikos“ sąstate, pačioje Sąjungoje betarpiškai nedalyvauja ir yra nuo jos atskirtos bei padengtos atitinkamos „sąjunginės respublikos“, į kurios sąstatą jos įeina.

### 55. Rezervai dėl nacionalinės sovietų federacijos esmės

Ši ryški koncesija **kiekvienos** tautos bei tautelės nacionalizmui politiškai teisinėje Sąjungos konstrukcijoje, besireiškianti jų visų, kad ir nelygiomis teisėmis, įsileidimu į Sąjungos centro valdžią joms dalyvaujant Tautų Taryboje pačios Aukščiausios Sąjungos Tarybos, sudarančios Sąjungos valdžios viršūnę, sąstate, vis dėlto būtų reikalinga tam tikrų rezervų, be kurių mes būtume suklaidinti, jei mes traktuotume ***a la lettre*** šį tariamąjį tautų įsileidimą į Sąjungos centro valdžią. Jei nežiūrėdami jokių kitų Sąjungos konstitucijos nuostatų ir iš jų kylančių labai rimtų rezervų, paralyžiuojančių šio įsileidimo padarinius, mes darytume skubias išvadas tiktai iš šio konstrukcijos fakto, tai mes būtume galėję pamanyti, jog Sovietų Sąjunga tikrai esanti jos teritorijoje gyvenančių tautų nacionalizmo židinys, suteikiąs šioms tautoms jų jungtinėje valstybėje tikrą politinę galią ir federacijos metodu sprendžiąs sunkią daugelio tautų nacionalizmo suderinimo bei sutaikymo problemą. Iš tikrųjų gal jokia valstybė nėra taip svetima nacionalizmo esmei, kaip Sovietų Sąjunga, kuri savo išorinę konstrukciją grindžia visų tautų nacionalinėmis tezėmis. Rezervai, kurie čia paralyžiuoja pirmą gaunamąjį įspūdį ir regiamąją nacionalistinę sovietinės federacijos konstrukciją, mums paaiškės žemiau. Šie rezervai paralyžiuoja ne tiktai šią koncesiją smulkioms tautoms bei tautelėms, bet ir iš viso daro nevaisingą net stambių tautinių

sąjunginių respublikų, kaip tokių, dalyvavimą Sąjungos centro valdžioje. Sovietų Sąjunga yra skiriama kitokiems, negu kad nacionalizmo, socialiniams tikslams. Jeigu nacionalistinė yra jos federacijos konstrukcijos išorinė forma, tai visiškai skirtingas yra jos turinys. Ir jeigu šiai formai yra suteikta tam tikra teisinė (konstitucinė) struktūra, tai į šią struktūrą yra įterpti ir tokie konstitucijos nuostatai, kurie apsaugoja priešingą šiai formai turinį ir užtikrina realų valdžios disponavimą kitokiems veiksniams, iš tikrųjų ir iš esmės sugriaudami tautinę federaciją tam tikro ideologinio griežto unitarizmo naudai. Ten ir yra paslėpti tie rezervai, kurie teks turėti galvoje svarstant *en bloc* sovietinį tautinės federacijos veikalą.

Ryški tautinės federacijos forma šių nustatančią sovietinę konstitucinę tikrenybę rezervą šviesoje visiškai nubluks. Iš jos ne tiktai praktiškoje, bet ir konstitucinėje, tad teisinėje, Sovietų tikrenybėje neliks nieko realaus. Forma čia buvo panauduota tiktai regiamam pastato fasadui ir propagandai. Pagaliau šios formos paneigimas priešingos tikrenybės naudai, labai tiksliai sovietinės konstitucinės teisės organizuotas, atitinka komunistinę paties **Stalino** pareikštą ir visiškai su marksizmu suderintą pažiūrą, esą tautinė esanti tik forma, klasinis gi – o Sovietų funkcijoje vienlypis socialistinis – esąs socialinio bendravimo ir politinis šioje formoje besireiškiąs turinys. Tai, kas Sovietams rūpi, – tai, šis turinys; ar jie tiksliai jį sprendžia – tatai į šią mano studiją neįeina.

Sovietą valdančiųjų veiksnių pažiūromis formaliniam tautiniam momentui pasireikšti užtenką tam tikros dekoracijos, kurioje jis būtų iškilmingai užmanifestuotas. Nedavus jam šios dekoracijos jisai fermentuosiąs įvairiais nacionalizmo sąjūdžiais ir trukdysiąs socialinį bendravimą, slopindamas jojo tikruosius siekimus bei procesus jausmų nuodais. Todėl esą nacionalizmo sąjūdžių nuodai esą naudingi liaudies priešams, išlaikantiems savo socialinį viešpatavimą užnuodytoje socialinio bendravimo atmosferoje. Tautinė dekoracija politinėje konstrukcijoje žudanti nacionalizmą ir šalinanti jį iš socialinio bendravimo. Ši dekoracija turinti ne kuriai vienai, bet visoms tautoms teikti patenkinimo. Tačiau šią dekoraciją sovietiniai veiksniai traktuoja tikrai kaip *sui generis* opiumą, narkotizuojantį ir migdantį tautų nacionalinį jautrumą. Užtenką tai, kad ji būtų išlaikyta ceremoniale ir formalinėje pastato išvaizdoje, darydama tikrenybės įspūdžio, tačiau nepajėgdama veikti tikrenybės. Tikrenybei ne ji esanti reikalinga. Tad į konstrukciją turį būti įdėti tokie nuostatai, kurie sterilizuos politinį šios dekoracijos veiksnių funk-

cionavimą ir griežtai užtikrins kitokių, nieko bendro su šia dekoracija neturinčių, socialinių veiksnių monopolinį politinį pajėgumą. Tuo tarpu mes dar išžiūrėsime šios dekoratyvinės sovietinės tautinės federacijos kaip tik formą.

### 56. Konfederacinis momentas išvestiniame Sovietų Sąjungos pobūdy, užfiksuotame Sąjungos narių konstitucijose. Šio momento kategoriškas paneigimas einant jungtinės Sąjungos konstitucijos tezėmis bei sovietinės tikrenybės faktais

Formališkai galėtų net kilti klausimas, ar Sovietai – tai tiktai federacija, tiktai tautų jungtinė valstybė; ar Sovietinių Socialistinių Respublikų. Sąjunga nereikėtų klasifikuoti kaip konfederacija, kaip laisva valstybių sąjunga. Čia, žinoma, mes turėsime galvoje jau tiktai „sąjungines respublikas“, vadinasi – tiktai kvalifikuotus Sovietų Sąjungos narius – tautas. „Autonominių respublikų“, „autonominių sričių“ ir „tautinių apygardą“ tatai jau neliečia.

Jei mes žiūrėsime konstitucinę sąjunginių respubliką su Sąjungos centru santykių konstrukciją vien tiktai taip, kaip ji yra užfiksuota Sąjungos konstitucijos II skyriuje, pavadintame „**Valstybės santvarka**“ ir ypač taip pat pavadintame sąjunginių respublikų konstitucijų skyriuje, užmiršdami apie visą kitą, tai mes iš tikrųjų galime gauti įspūdžio, kad šis santykis esąs laisvas, būtent konfederacinio pobūdžio, pagrįstas kaip tik visišku Sąjungos narių suverenumu. Ypač ryškūs šiuo atžvilgiu yra trys momentai.

Skaitydami pav. Lietuvos TSR (Tarybų Socialistinės Respublikos) 1940 m. konstitucijos 13 §-fo tekstą, mes sužinome, kad Lietuvos atsidūrimas 1940 m. Sovietų Sąjungoje teisiškai esąs įvykęs visiškai ne taip, kaip mums rodo mums gerai žinomi faktai. Mes žinome, kad vadinamas „Liaudies Seimas“, išrinktas Lietuvoje sovietiniais metodais ir Sovietų ginkluotoms pajėgoms okupavus Lietuvą bei Sovietams disponuojant jų įsakymu sudarytą vadinamąją „Liaudies Vyriausybę“, – tasai „Seimas“ buvo „nutaręs“ įvesti Lietuvą į Sovietų Sąjungą, kaip į tam tikrą esamą valstybę, ir prašyti šią valstybę priimti Lietuvą į jos sąstatą; ir mes žinome, kad tada šios valstybės, Sovietą Sąjungos, vyriausias valdžios organas – Aukščiausioji Taryba – nutarė priimti Lietuvą į savo sąstatą, kaip Sąjungos narį. Tokia buvo įsijungimo inscenizacijos tikrenybė.

Tuo tarpu einant Lietuvos TSR konstitucijos 13 §-fu – esą įvykę kas kita: Lietuva nesanti įsijungusi į **jau esančią jungtinę valstybę** (SSSR arba lietuviškoje transkripcijoje TSRS – Tarybų Socialistinių Respubliką Sąjungą), bet tam tikriems pastoviams tikslams siekti ji esanti **susijungusi su 15 paskiromis Tarybų socialistinėmis respublikomis** (jos visos čia pat išvardintos) į Tarybų Socialistinių Respublikų Sąjungą, vadinasi – šiai Sąjungai sudaryti. Kitaip sakant, Lietuvai įsiterpiant į Sovietus ji užtikusi ne užbaigtą jungtinę valstybę, į kurios sąstatą ji būtų įžengusi, bet penkiolika atskirų sovietinių socialistinių respublikų, penkiolika suvereninių valstybinių partnerių, su kuriais susijungimo arba Sąjungos sutartimi ji įsteigusi Sovietų Sąjungą. Tatai reiškią, kad šios penkiolika respublikų, Sovietų Sąjungos narių (Rusija, Ukraina, Gudija, Gruzija ir t. t.), nebuvusios sutirpusios vieningoje jungtinėje valstybėje – federacijoje, bet gyvenusios suvereniškai, kaip atskiri valstybiniai vienetai, galį su nauju partneriu naują sąjungos sutartį steigti. Tad Sąjunga esanti **išvestinė** iš savo narių sutarties ir liekanti tokia. Ne ji priimanti naujus narius į savo sąstatą; tiktai nauja sąjungos sutartis tarp visų senų ir naujų sąjungos steigėjų pajėgianti išlaikyti Sovietų Sąjungą arba ją atgaivinti atsiradus naujam pretendentui į susijungimą. Tad Sąjungos nariai nesą įterpti į Sąjungą ir nesą jos jungtiniame valstybingume paskendę; jie esą gyvi ir išlaiką savo suvereninį valstybingumą, kuris reiškiasi šia Sąjungos novacija Sąjungos sąstatui besikeičiant. Pastovūs ir tvirti, kaip nuolatinės valstybės, esą Sąjungos nariai, bet ne pati Sąjunga, kuri gyvuojanti tiktai sudaromos sutarties rėmuose, reikalui esant išnykdama ir vėl iš naujo respublikų steigiama.

Ir tas pat yra kiekvienos sąjunginės respublikos konstitucijoje pasakyta.

Konstrukcija aiškiai palinkusi į konfederaciją. Tiesa – konstrukcija grynai formalinė, neatitinkanti teisinių faktų tikrenybės, tačiau užfiksuota sąjunginių respublikų konstitucijos aktuose.

Aišku – ši formalinė neveikli ir praktiškai negyva respublikų konstitucijų raidės teisė yra paneigta teisinių Lietuvos ir kitų naujai į Sovietų Sąjungą narių įjungimo faktų, bet ir tie faktai savo ruožtu buvo tiktai inscenizuoti ir maskavo kitą dar tikresnę tikrenybę, būtent šių kraštų aneksiją karinių pajėgų spaudimo metodu. Tie teisinės inscenizacijos faktai dengia pamatinę aneksijos tikrenybę, – tai nebuvo joks Lietuvos ar kitos šalies „susitarimas“ su paskiromis respublikomis, bet „prašymas“, nukreiptas kaip tik į pačią Sovietų Sąjungą, ir Sąjungos

centro organo – Aukščiausiosios Tarybos – nutarimas „priimti“ Lietuvą (eventuališkai kitą „prašytoją“) į savo sąstatą; tad tatai ir buvo atlikta ne sutarties aktu, bet Sąjungos (jungtinio centro) **įstatymu**, Aukščiausiosios Tarybos išleistu.

Tad štai trys skirtingos vieno pamatinio steigiamojo fakto konstrukcijos: **a.** šalies aneksija „sąjunginei respublikai“ Sovietų Sąjungos sąstate sudaryti (tikrenybė); **b.** prašančios respublikos įsileidimas į Sąjungą Sąjungos centro įstatymu (teisinės inscenizacijos aktas, padengiąs ir likviduojąs aneksijos tikrenybę); ir **c.** laisvas konfederacinis suvereninių respublikų junginys (respublikų konstitucijų tezė).

Tačiau negalima tvirtinti, jog ši konfederacinė tezė – vis tiek ar ji atitinka teisinę tikrenybę bei faktus, ar neatitinka jų – sudaro aiškią formalinę konstitucinę Sovietų tezę. Jeigu ji yra užfiksuota „sąjunginių respublikų“ konstitucijų aktuose, tai tatai dar nereiškia, kad ji yra tikrai išlaikyta sovietinės konstitucinės teisės konstrukcijoje. Nes Sovietų konstitucinę teisę nustato ne tiktai šių respublikų konstituciniai aktai, bet ir pačios Sąjungos konstitucija, kuri kaip tik federacijos principu turi kategoriškos hegemonijos respublikų konstitucijoms, vadinasi – nėra išvestinė iš respublikų sutarties, bet yra jų konstitucijoms superordinuota ir yra leidžiama bei keičiama pačios Sąjungos centro valdžios organo (Sąjungos konstitucijos 14 §-fo 4 p., 16 §-fas ir 146 §-fas). Šioje gi Sąjungos konstitucijoje mūsų aukščiau nurodytas konfederacinės „sąjunginių respublikų“ konstitucijų tezės mes nerandame. Atvirkščiai – jos šio klausimo konstrukcijos tezė yra artima tajai, kuri pasireiškė Lietuvos ir kitų respublikų 1940 m. „įsijungimo“ inscenizacijoje. Čia mes randame ir federacijos ir net unitarizmo Sąjungos centro naudai žymių, bet jokiu būdu ne konfederacijos.

Esu pasakęs, kad būtent: **a.** Sąjungos konstitucija yra superordinuota „sąjunginių respublikų“ konstitucijoms, kurios negali jai prieštarauti; šių konstitucijų su Sąjungos konstitucija suderinimo priežiūra rezervuota pačios Sąjungos centro valdžiai; ir **b.** Sąjungos konstituciją nustato ir keičia ta pati Sąjungos centro valdžia. Tatai reiškia, kad Sąjunga netelpa narių sutarties rėmuose, bet yra kaip tik viešpataujanti jungtinė valstybė, kurios steigiamajame imperium'e yra visos į Sąjungą įeinančios respublikos, kaip tai reikalauja federacijos, bet ne konfederacijos principas. Be to, šioje Sąjungos konstitucijoje yra jos 14 §-fo 3 punktas, kuris kaip tik kategoriškai sako, kad „naujų respublikų į Sąjungos sąstatą priėmimas“ sprendžiamas kaip tik pačios Sąjungos, būtent jos aukš-

čiausiųjų valdžios (tad jungtinės centro valdžios) organų. Vadinasi – tatai vyksta ne susijungimo sutartimi tarp visu respubliką, bet imperatyviniu superordinuotos jungtinės valdžios aktu.

Tokiu būdu pirma konfederacinė „sąjunginiu respubliką“ konstitucijų tezė atkrinta. O kadangi šios konstitucijos yra subordinuotos Sąjungos konstitucijai, tai jųjų tezė, priešinga Sąjungos konstitucijos tezei, teisės srity netenka galios.

Todėl šiame pirmame momente formalinėje konstrukcijoje laimi federacijos, bet ne konfederacijos principas.

## 57. Konfederacinis momentas kompetencijos tarp sovietų centro ir narių suskirstymo metode, užfiksuotame sąjunginių respublikų konstitucijose. Šio momento paneigimas einant jungtinės Sąjungos konstitucijos tezėmis

Dar ryškesnis yra antras momentas, dėl kurio taip pat *primo facie* gali kilti abejonė, ar kartais Sovietų Sąjunga netektų kvalifikuoti kaip laisvų tautų, neįjungtų į jokią bendrą (jungtinę) valstybę, konfederacija. Tai nuostatai, liečią Sąjungos kompetenciją.

Trumpai priminsime, kuo skiriasi šiuo atžvilgiu konfederacija, federacija ir decentralizuota unitarinė valstybė. Kaip buvome aiškinę, federacijai ir konfederacijai bendra yra tai, kad abiejose kompetencijos suskirstymas tarp centro ir narių yra būtent toks, kad centro kompetencija yra **atributyvinė**, vadinasi – tiksliai nustatyta, susidedanti iš tam tikrų reikalų, nurodytų pačiame konstituciniame centro akte, tuo pačiu kategoriška ir aprėžta; tuo tarpu narių kompetencija yra **bendroji**, į kurią savaime įeina visa tai, **kas lieka**, kitaip sakant, kas nėra išskirta į atributyvinę centro kompetenciją. Tai yra padarinys to, kad tiek federacijoje elementarinis, pirminis viešosios galios šaltinis yra nariuose, iš kurių centras yra išaugęs. Todėl elementarinė, nereikalinga konstitucinio titulo, yra ir narių kompetencija.

Šiuo tiek federacija, tiek konfederacija labai ryškiai skiriasi nuo decentralizuotos unitarinės valstybės, kurioje galios šaltinis visuomet yra centre. Decentralizuoti unitarinės valstybės daliniai (daliniai, ne nariai) – savivaldybiniai ir autonominiai vienetai jos sąstate – yra išvestiniai; jie teturi tik tiek galios ir kompetencijos, kiek jiems jos centro yra pavesta; tai yra dirbtiniai indai, kurie savaime yra tušti ir kuriuose tiktai tiek yra turinio, kiek jo į juos iš centro yra perkelta. Todėl čia šių dalinių

kompetencija yra atributyvinė, suteikta ar deleguota, bendroji gi yra centro kompetencija. Nes kas nėra deleguota, išskirta, decentralizuota, tatai savaime lieka centrui. Žinoma, konkrečiai gali būti taip, kad atributyvinės kompetencijos turinys gali būti net turtingesnis, negu lieką̧s bendrosios kompetencijos kiekis, ir tokiu būdu atributyvinė centro kompetencija federacijoje ar konfederacijoje gali būti žymiai platesnė negu bendroji narių kompetencija, kurioje būtų labai mažai likę, ir tas pats *vice versa* galėtų atsitikti ir decentralizuotoje unitarinėje valstybėje jos dalinių naudai. Tačiau kompetencijos suskirstymo principo tatai nekeičia.

Šiuo atžvilgiu Sovietų Sąjungoje veikia federacijos ir konfederacijos principas. Tatai aiškiai matyti tiek iš pačios Sąjungos konstitucijos (14 ir 15 §-fai), tiek iš sąjunginiu respublikų konstitucijų (pav., Lietuvos TSR konstitucijos 13 §-fo 2 ir 3 abzaco): į Sąjungos kompetenciją įeina tai, kas konstitucijoje nurodoma (atributyvinė kompetenciją), o už ribų to, kas nurodyta, viskas paliekama respublikų kompetencijai (bendroji kompetenciją).

Tačiau nors tatai federacijai ir konfederacijai yra bendra, vis dėlto šiame yra tarp jų vienas labai žymus ir esminis skirtumas. Būtent, kaip jau mūsų buvo nurodyta, atributyvinė konfederacijos centro kompetencija jam yra pačių narių deleguota. Tai yra kaip tik tas pats, tiktai *vice versa*, kas yra decentralizuotoje unitarinėje valstybėje: pastarojoje centras deleguoja decentralizuotiems daliniams jų kompetenciją ir jai vykdyti galią, konfederacijoje tatai paveda centrui junginio nariai. Tai yra išvestinio centro tarnyba nariams. Federacijoje yra kitaip. Čia centras jau emancipavosi nuo narių, jisai pajėgė juos subordinuoti ir virto ponaujančiu centru, veikiančiu narius, imperiumu, valstybinės valdžios principu. Tad čia iš bendrosios narių kompetencijos, iš jų elementarinio galios šaltinio jisai pats pasiima tiek kompetencijos ir viešosios galios, kiek jisai pats nori, kiek jam pačiam tatai atrodo gera. Federacijos centro, virtusio jungtinės valstybės centru, kompetencija nepareina nuo narių, ji nėra jųjų dispozicijoje. Ji tebėra atributyvinė, bet ji nebėra deleguota ar pavesta, ji yra pagrobta iš bendrosios narių kompetencijos. Skirtumas labai ryškus ir reikšmingas. Konfederacijoje, kuri yra laisvas kelių valstybių junginys, kompetencijos tarp centro ir narių suskirstymo šeimininkai yra jos nariai, kurie tebėra suvereniniai. Federacijoje šio suskirstymo šeimininkas yra pats centras. Federacijoje tai atliekama federalinės konstitucijos nuostatais; šioje konstitucijoje federacija (jungtinis cent-

ras) pati savo kompetenciją užfiksuoja ši gi konstitucija su visais savo nuostatais yra nariams privaloma ir aprėžia jųjų galią.

Kaip gi tatai yra Sovietuose? Ar čia šio kompetencijos suskirstymo konstrukcija yra federacinė ar konfederacinė? Nagrinėjant sovietinius konstitucinius tekstus, į tai galima atsakyti ir „taip“ ir „ne“. Ir vienas, ir kitas atsakymas, nors jie diametrališkai kits kitam priešingi, galima pagrįsti tam tikru, rodos – aiškiu, konstituciniu tekstu. Tačiau teisės srity dviejų priešingų į vieną klausimą atsakymų būti negali.

Jei mes pažiūrėsime į Sąjungos konstituciją, tai mes pamatysime, kad 14 §-fe ji pati numato, kokia yra jos, Sąjungos (jos vyriausiųjų valdžios organų ir jos valstybinio valdymo organų asmeny), kompetencija. Iš to tenka spręsti, kad Sąjunga pati šią kompetenciją pasiėmusi, nes ši konstitucija yra jos pačios išleista, bet ne narių jai suteikta. Šią išvadą juo labiau patvirtina šios konstitucijos 15 §-fas, kuris sako, kad tiktai už aname 14 §-fe tiksliai išdėstytos Sąjungos kompetencijos ribų reiškiasi ir veikia respubliką „suverenumas“. Vadinasi – šis „suverenumas“ neapima Sąjungos kompetencijos; tad ši kompetencija nėra „sąjunginių respublikų“ disponuojama ir nėra Sąjungai respublikų deleguota. Rodos – išvada būtų aiški: kompetencijos suskirstymo konstrukcija esanti federacinio, bet ne konfederacinio pobūdžio.

Tačiau – jei mes pažiūrėsime į „sąjunginių respublikų“ konstitucijas – tai mūsų išvada bus kitokia. Iš tikrųjų, pav., Lietuvos TSR konstitucija (jos l3 §-fo 2 abzacas) aiškiausiai ir kategoriškai sako, kad tai būtent Lietuvos Tarybų Socialistinė Respublika (taip pat kiekviena kita sąjunginė respublika einant atitinkamos respublikos konstitucija) „užtikrina“ Sąjungai tą jos atributyvinę kompetenciją; „užtikrina“, vadinasi – sutinka perleisti, paveda, dargi garantuoja; reiškia – Sąjungai neužtekę pačiai pasiimti savo kompetenciją, šiam ji buvusi reikalinga titulo ar bent sankcijos iš respublikų, pareikštos jųjų konstitucijose. Tatai gi reiškia, kad kompetencijos suskirstymo konstrukcija yra perdėm konfederacinė ir kad Sąjunga savo kompetenciją **gavo** iš respublikų, o jeigu taip būtų, tai iš tikrųjų junginys būtų buvęs laisvas.

Tad kaip gi yra iš tikrųjų? Faktas lieka tas, kad Sąjungos kompetencija vis dėlto yra suformuluota Sąjungos konstitucijoje ir kad ši konstitucija yra imperatyvinė ir griežtai superordinuota visoms respublikų konstitucijoms. Respublikų suverenumas ir laisvės efektas gali jų konstitucijose likti; teisinės išvados bus daromos ne iš jų, bet iš jungtinės konstitucijos nuostatų.

Tokiu būdu štai jau dviejose vietose – dėl labai svarbių junginio konstrukcijos momentų, dėl išvestinio ar jungtinio Sąjungos centro pobūdžio ir dėl kompetencijos tarp centro ir narių suskirstymo metodo – mums teko konstatuoti dvi viena kitai priešingos tezės: konfederacinė tezė „sąjunginių respublikų“ konstitucijose ir federacinė tezė pačios Sąjungos konstitucijoje. Sąjungos konstitucijos tezė turi, žinoma, nusverti, nes ši konstitucija yra superordinuota anosioms; tačiau konfederacinė tezė, nors jos efektas yra tiktai dekoracinis, tikrenybėje bergždžias, ir nors ji nėra tiksliai suderinta su viešpataujančia Sąjungos konstitucijos teze, vis dėlto nėra pašalinama iš sąjunginių respublikų konstituciją: ji, be abejo, yra tiek ryški, kad jos nepašalinimas negali būti aiškinamas neapsižiūrėjimu. Matyti – yra motyvų, dėl kurių konfederacinių momentų paryškinimas respublikų konstitucijose, tuo pačiu laiku juos sterilizuojant Sąjungos konstitucijos tezėmis bei nuostatais, yra tiksliai daromas. Šie motyvai bus, be abejo, politiškai propagandinio pobūdžio ir turi suvaidinti nacionalizmui narkozo vaidmenį.

Dėl šių dviejų momentą analizės mūsų teisinė išvada Sąjungos konstrukcijos atžvilgiu turi pasisakyti federacijos, bet ne konfederacijos naudai.

## 58. Garsioji konfederacinio pobūdžio sąjunginių respublikų „teisė laisvai išeiti iš sąjungos“. Šios „teisės“ konstrukcija einant Sąjungos konstitucija ir einant respublikų konstitucijomis

Tačiau štai dar trečias pats ryškiausias momentas. Tai visų ryškiausias, karališkai laisvas konfederacinis momentas sovietinėje konstitucinėje konstrukcijoje. Šis momentas – tai garsioji kiekvienos sąjunginės respublikos „**teisė laisvai išeiti iš Sovietų sąjungos**“. Ši teisė yra užfiksuota tiek pačios Sąjungos konstitucijoje (17 §-fas), tiek sąjunginių respublikų konstitucijose (pav., Lietuvos TSR konstitucijos 15 §-fas).

Jei mes sakome, kad federacija (jungtinė valstybė) tuo iš esmės ypač skiriasi nuo konfederacijos (valstybių sąjungos, kaip laisvo kelių suvereninių valstybių junginio), kad federacijoje centras virsta ponaujančiu nariams valstybiniu jų centru, subordinuojančiu juos (bent savo steigiamąja galia junginy), tai ši narių teisė laisvai, vienšališku savo teisinės valios aktu – nutraukti junginio ryšį ir išeiti iš sąjungos, – be abejo – yra ryškiausia konfederacijos ir sąjunginių respubliką suverenumo

žymė. Net tada, kai nebūtų buvę jokių kitų laisvo santykio konstrukcijos požymių, jeigu konstrukcijoje šiaip būtų visiškas narių subordinavimas centrui, tai vis dėlto ir tada užtektų šios vienos respublikų teisės tam, kad būtų galima apibūdinti ši konstrukcija, kaip būtent konfederacinė: nes tatai reikštų, kad centro ponavimas vis dėlto nėra išlaikytas ligi galo, nėra užbaigtas, jis trunka ir tebėra tiktai tol, kol pati sąjunginė respublika sutinka jį kęsti ir pati nori pasiduoti subordinacijai, galėdama ją nutraukti ir sau grąžinti laisvę.

Šis momentas dar labiau yra išryškintas sąjunginių respubliką konstitucijose. Būtent Sąjungos konstitucijoje pasakyta, kad si teisė (laisvai išeiti iš Sąjungos) „**paliekama**" sąjunginei respublikai (kiekvienai). Tuo tarpu sąjunginės respublikos konstitucijoje tatai suredaguota kitaip; čia pasakyta (cituoju iš Lietuvos TSR konstitucijos 15 §-fo), kad Lietuvos Tarybų Socialistinė Respublika „**pasilieka sau** teisę laisvai išeiti" iš Sąjungos. Tad ši teisė ne kieno kito jai „paliekama", bet **ji pati sau** šią teisę rezervuoja, palieka, savo susivienijimu su kitomis respublikomis įsteigtos Sąjungos dispozicijai šios teisės nepaveda. Tatai iš esmės kas kita. Einant Sąjungos konstitucijos tekstu tektų padaryti išvada, kad tai Sovietą Sąjunga palikusi Lietuvai, kaip ir kitoms respublikoms, šią teisę. Tai būtų šios teisės suteikimas; tai būtų „oktrojuota" teisė. Palikusi, suteikusi – savo konstitucijos titulu. Tačiau kadangi savo konstituciją Sąjunga pati gali keisti neatsiklausdama kiekvienos respublikos sutikimo ir kadangi ši jos konstitucija, tad ir kiekvienas jos pakeitimas, yra sąjunginėms respublikoms privalomas, tai užtektų, kad pakeisdama savo konstitucijos nuostatus Sąjunga išbrauktą dabartinį jos l7 §-fą, kad tuo pačiu ir iš šios teisės nieko neliktų. Pakeisti gi bet kurį savo konstitucijos nuostatą Sąjunga gali labai lengvai: užtenka, kad Sąjungos Aukščiausioji Tapyba tai nutartų 2/3 balsų dauguma (Sąjungos konstitucijos 119 §-fas); o kadangi dėl tam tikrų esminių sovietinės santvarkos ypatybių, kuriuos mes dar paliesime, iš tikrųjų kiekvienas Aukščiausiosios Tarybos nutarimas **visuomet** priimamas **visais balsais** be jokios opozicijos (opozicijos ten nėra ir dėl tam tikrų priežasčių iš viso negali būti), tai užtenka, kad valdančioji Kompartija panorėtų ir jau Sąjungos konstitucijoje 17 §-as bus išbrauktas, o tuo pačiu ši respublikų teisė išnyktų. Tad ši teisė būtų aiškioje Sąjungos dispozicijoje.

Visiškai kitaip tatai atrodo sąjunginių respubliką konstitucijų redakcijos mintimi. Čia kiekviena respublika susitarianti su kitomis respublikomis susivienyti Sovietų Sąjungai sudaryti, užtikrinanti šiai jų

steigiamajai Sąjungai tam tikrą atributyvinę jos kompetenciją ir tai darydama – **rezervuojanti sau teisę laisvai iš Sąjungos išeiti**, vadinasi – nutraukti šį susivienijimą ir grįžti į savo pirminę izoliaciją. Čia jau ji pati esanti savo likimo ir valios šeimininkė. Šitokia bent būtų teksto redakcijos mintis griežtos teisinės logikos šviesoje. Tai būtų ryški ir griežta konfederacijos, laisvo junginio, konstrukcija.

Tačiau viešpataujanti, tad konfliktui pasireiškus nugalinti, yra kaip tik Sąjungos, bet ne sąjunginių respublikų, konstitucija.

Kaip kitais atžvilgiais, taip lygiai ir čia mes aiškiai konstatuojame nuolatinį ypatingą dviejų sovietinės konstitucinės konstrukcijos redakcijų dualizmą: sąjunginių respublikų konstitucijoje visuomet paryškinama visa tai, kas Sovietų junginy gali kelti konfederacinį jo pobūdį arba bent kelti atitinkamą įspūdį ir kas čia pat niveliuojama Sąjungos konstitucijos nuostatais, nukreipiančiais konstrukciją į federaciją – į jungtinę valstybę. Ir kadangi grynai federaciniu principu Sąjungos konstitucija yra kategoriškai viešpataujanti, tai visi šitie konfederaciniai sąjunginių respubliką konstitucijų paryškinimai netenka teisinio pajėgumo veikti. Daugiausia jie gali teikti tam tikro, dekoracinio efekto, tam tikro bergždžios ambicijos patenkinimo, *sui generis* narkozo respublikoms. Tačiau vis dėlto... Vis dėlto, kad ir būtų ši respublikų teisė Sąjungos centro dispozicijoje, bent ta prasme, kad Sąjungos centro aktu jos gali šios teisės netekti, – vis dėlto, kol tokio akto nėra, kol atitinkamas Sąjungos konstitucijos nuostatas (17 §-fas) nėra pakeistas, formališkai sąjunginėms respublikoms ši „teisė laisvai išeiti iš Sąjungos“ yra pripažinta. Ji yra įrašyta pačioje Sąjungos konstitucijoje. Svarstant veikiančios Sąjungos konstitucijos projektą, kai buvo renkamos pastabos ir pasiūlymai dėl eventualinių pataisų į projektą, buvo pasiūlymų išbraukti iš projekto kaip tik šią teisę, tačiau paties Stalino intervencija tai sulaikė (ž. **Stalino** pranešimą apie SSSR konstitucijos projektą Nepaprastame VIII Sąjungos Sovietų suvažiavime 1936. XI. 25. – Komunistų (bolševikų) partijos Centro Komiteto „Partizdato“ leidinys, 1936 m., 36–37 pusl.) – ir 17 §-fo nuostatas, užfiksuojąs šią respublikų teisę, konstitucijoje liko ir tebėra. Ir nors šios teisės konstrukcija čia nėra taip ryški, kaip respublikų konstitucijose, vis dėlto – be abejo – ji yra konfederacinio pobūdžio; federacijoje ji netinka.

## 59. Sovietinės tautinės federacijos sterilizavimo veiksniai, kurie glūdi monopolinėje unitarinėje kompartijos galioje veikti valdžią, turi savo daigus pačioje Sovietų Sąjungos konstitucijoje, būtent jos 126 ir 141 §§-fuose

Tokiu būdu mūsų iki šiol išžiūrėti sovietinės konstitucinės konstrukcijos principai mums rodo dominuojantį federacinį šios socialistinių respubliką Sąjungos pobūdį su tam tikrais tyčia išryškinamais konfederaciniais palinkimais ypač „sąjunginių respubliką“ konstitucijose, tačiau, ypač vienu atžvilgiu, pasireiškiančiais ir pačios Sąjungos konstitucijoje (jos 17 §-fas – respublikų „teisė laisvai išeiti iš Sąjungos“).

Tačiau veikliojoje konstitucinėje sovietinėje tikrenybėje yra veiksnių, kurie nugali ir pačios Sąjungos konstitucijos („**Stalino** konstitucijos“) formalines konstrukcijas, tarp kito ko, ir ypač šią federacinę konstrukciją su jos tam tikrais konfederaciniais priemaišais. Šie veiksniai ją iš viso sterilizuoja.

Tie sovietinės konstitucinės tikrenybės elementai, kurie veikia kaip tam tikrų šios konstitucijos nuostatų slopinimo veiksniai, kaip jų sterilizatoriai, yra ne tiktai už šios konstitucijos rėmų, veikią iš šalies; jie turi savo daigus toje pačioje konstitucijoje, kurioje jie yra pasislėpę, ir yra kitų jos nuostatų kenkėjai, iškreipią jos funkcionavimą. Tačiau jie ten yra atsiradę – be abejo – ne per neapsižiūrėjimą, bet jie yra sąmoningai ir tyčia įdėti ir rūpestingai saugojami bei kultivuojami, nes kaip tik jie sprendžia apie komunistinį šios valstybės racionalizavimą ir sulaiko eventualius nukrypimus, kurie būtų galėję pasireikšti, jeigu šiaip šios konstitucijos nuostatai nebūtų jų, kur reikia, paralyžiuojami. Paieškoję mes juos rasime. Tatai nėra sunku. Jųjų šaknys yra Sąjungos konstitucijos 126 ir 141 §§-fuose (ir atitinkami „sąjunginių respublikų“ konstitucijų nuostatai), „*Da ist der Hund begraben*“. Tai yra tie du konstitucijos nuostatai, kurie teisiškai pagrindžia ypatingą kompartijos monopolį veikti valdžią. Mes prie jų tuoj ir prieisime.

## 60. Masinių rinkimų principas sovietinės valdžios organizacijoje ir balsavimo tvarka einant senąja sovietų konstitucine teise ir 1936 metų konstitucijos nuostatais

Visa sovietinės valdžios organų sistema – nuo viršūnės ir centro iki apačios ir periferijų – remiasi masiniais rinkimais. Nėra Sovietuose politinės galios organų – nuo Sąjungos Aukščiausiosios Tarybos iki žemiausiojo vietos vieneto organo, – kurie betarpiškai, ar tarpiškai nebūtų kilę iš šių rinkimų. Masiniais rinkimais yra sudaromas visų aukščiausiųjų tarybų sąstatas tiek Sąjungoje, tiek sąjunginėse ir autonominėse respublikose, taip pat visų „darbo žmonių tarybų" sąstatas tiek Sąjungoje, tiek sąjunginėse ir autonominėse respublikose, taip pat visų „darbo žmonių tarybų" sąstatas kraštuose, srityse, apygardose, apskrityse, miestuose, rajonuose, miesteliuose, valsčiuose, apylinkėse, kaimuose. Visi gi kiti organai – Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumas ir liaudies Komisarų Taryba Sąjungoje ir respublikose, vykdomieji komitetai ir skyriai kituose žemesniuose vienetuose – yra išvestiniai iš atitinkamų tarybų, tad tarpiškai taip pat iš rinkimų yra kilę. Pagaliau anųjų yra skiriami valdininkai bei įvairių įstaigų personalas. Vadinasi – masiniais rinkimais remiasi visa valdžios organizacija, visa jos organų sistema.

Koks yra šių, sudarančių labai svarbų sovietinės valdžios sudarymo veiksnį, rinkimų mechanizmas?

Iš viso iki 1936 m. konstitucijos, einant senąja sovietine konstitucine teise, rinkimai sovietuose buvo:

**a.** nevisuotiniai; balsavimo teisė buvo pavesta tiktai privilegijuotiems socialiniams sluoksniams; iš jos buvo išskirtos įvairios kategorijos piliečių – dėl jų socialinės kilmės, dėl klasinių sumetimų, kaip, pav., nenaudojimas svetimo samdomojo darbo pelnui gauti, dėl jų praeities veiklos, kartais dėl jų profesijos, kaip kad dvasininkai, ir pan.; be to, ir privilegijuotų socialinių sluoksnių tiek atskiri individai, tiek ištisos grupės galėjo prarasti balsavimo teisę, kuri galėjo būti iš jų atimta (be teismo sprendimo), jei tam tikrų valdžios organų būtų konstatuota, kad jie šia teise naudojasi „prieš klasinį proletariato interesą";

**b.** nelygūs; nes atstovavimo normos buvo palankesnės darbininkams ir iš viso miestų rinkikams negu valstiečiams ir kaimų rinkikams, ten vienų ar kitų balsų pajėgumas nebuvo tolygus;

**c.** Tarpiški, nes tiktai žemiausios – kaimų ir miestų tarybos (sovietai) – buvo renkamos betarpiškai pačių rinkikų; kituose gi vienetuose

veikė ne tarybos, bet „tarybų (sovietų) suvažiavimai“, į kuriuos atstovus siuntė tarybos ir žemesnieji suvažiavimai, ir tokiu būdu iki Sąjungos sovieto suvažiavimo buvo visa eilė tarpinių laipsnių tarp piliečių-rinkikų ir atstovų;

**d.** atviri, pav., rankų pakėlimu ar kitaip, tad balsavimas galėjo būti visų kontroliuojamas;

**e.** ne individualiniai izoliuotu balsavimu, kada kiekvienas rinkikas skyrium ateina ir paduoda balsą, bet per organizuotus rinkikų susirinkimus.

Aišku, kad šitokia viešųjų masinių rinkimų tvarka užtikrindavo laimėjimą valdantiesiems komunistų veiksniams ir tvirtai rėmė kompartijos diktatūrą.

Šitaip buvo iki „Stalino konstitucijos“, kuri 1936 m. pasuko į „demokratiją“ ir paskelbė vadinamą „demokratiškiausią“ visuotinį, lygų, tiesioginį ir slaptą balsavimą, pakeistas ir balsavimas susirinkimuose individualiniu izoliuotu balsavimu. Pats balsavimas iš tikrųjų demokratiškiausias. Net ir vienintelis amžiaus cenzas labai žemas – 18 metų amžiaus. Žinoma – ir vyrai, ir moterys ir be socialinės kilmės, profesijos *etc.* skirtumo.

Tačiau šitaip demokratizavus rinkimus galėtų kilti kompartijos viešpatavimui pavojus. Slaptame balsavime galėtų slėptis visokie netikėtumai. Slaptai balsuodami piliečiai būtų galėję išrinkti ir ne komunistus ir jiems nepritariančius atstovus. Vienose tarybose galėtų būti išrinkti daugumoje komunistai bei jiems artimi atstovai, kitose – jųjų priešai. O net jeigu komunistai ir būtų laimėję daugumą, tai vis dėlto būtų pasireiškusi tarybose ir opozicija. Tatai šios konstitucijos leidėjams negalėjo būti pageidaujama ir, be abejo, į jų sumanymus neįėjo; griežtai racionalizuotoje totalinėje komunistinėje („Proletariato revoliucijos“) valstybėje visiškai be jokios opozicijos, be jokių svyravimų ir nukrypimų turėjo būti kompartijos rankose. Tiesa – sovietų valstybėje komunistai turėjo galingas ir tikslias priemones bet kuriam opozicijos sąjūdžiui ar nukrypimui likviduoti ir iš tikrųjų tokius reiškinius visuomet griežtai likvidavo. Jie gal būtų pajėgę ir tarybose pasireiškiančią opoziciją likviduoti. Tačiau tatai vis dėlto būtų netvarka ir nesklandumas; būtų pasilikęs įspūdis, kad šalyje, liaudy, opozicijos daigai esą gyvi; tatai kenktų komunistinei propagandai ir sovietinei legendai; geriau būtų buvę, kad opozicija iš viso ir pasireikšti tarybose negalėtų; juo labiau kad visuotinio balsavimo autoritetas didintų šios pasireiškiančios opozicijos orumą.

Ir štai teisinė priemonė visuotinio slapto balsavimo opoziciniams atsitiktinumams pašalinti buvo surasta ir tvirtai konstitucijoje užfiksuota.

Rinkiminis procesas tapo suskirstytas dviem kategoringomis stadijomis: **a.** rinkiminė iniciatyva – kandidatų siūlymas ir **b.** pats balsavimas pasiūlytiems kandidatams išrinkti. Pats rinkiminis balsavimas – demokratiškiausias be jokių rezervų: visuotinis, lygus, tiesioginis, slaptas. Tačiau balsuojama tiktai už pasiūlytus kandidatus. Tačiau kandidatų siūlymas monopolizuojamas „visuomeninių darbo žmonių organizacijų ir draugijų, komunistinės partijos organizacijų, profesinių sąjungų, kooperatyvų, jaunimo organizacijų ir kultūrinių draugijų“ (Sąjungos konstitucijos 141 §-fas; tas pats respublikų konstitucijose). Tiktai šios organizacijos gali siūlyti kandidatus ir tiktai už jų pasiūlytuosius piliečiai-rinkikai gali balsuoti.

Pirmuoju žvilgsniu gali atrodyti, kad čia nesą nieko ypatingo ir kad tai kompartijai jokios rinkiminės prerogatyvos nesudarą; „komunistinės partinės organizacijos čia paminėtos tarp daugelio įvairių kitų, kurios gali nebūti partinės.

Tačiau šio Sovietų Sąjungos konstitucijos 141 §-fo nuostato reikšmė aiškėja tos pačios konstitucijos 126 §-fo šviesoje (tas pats visose respublikų konstitucijose). Būtent štai kaip šis §-fas (126 §-fas) sutvarko teisinius piliečių visuomeninio organizavimosi galimumus. Bet kurios visuomeninės organizacijos gali būti sovietų piliečių laisvai steigiamos tiktai tiek, kiek jos „atitinka“ darbo žmonių interesams ir ugdo liaudies masių organizacinę saviveiklą (rusiškai „*samodiejatelnost*“) ir politinį aktyvumą; vadinasi – sąjungų ir draugijų steigimo laisvė (šis nuostatas yra „pagrindinių piliečių teisių“ skyriuje) sovietuose veikia tiktai šio rezervo ribose; jokios organizacijos, kurios šiam rezervui prieštarautų, negali būti steigiamos ir teisinės egzistencijos bei veiklos neturi.

Koks gi yra kriterijus, kuris sprendžia apie tai, ar steigiamoji organizacija atitinka darbo žmonių interesus ir skatina masių politinį aktyvumą ir koks čia turima galvoje aktingumas?

Jeigu šitas konstitucijos §-fas (126 §-fas) ir neduotų į šį klausimą tiesioginio atsakymo, tai aiškus atsakymas vis dėlto sektų iš visos bendrosios sovietiškai komunistinės koncepcijos: totalinėje Proletarinės (komunistinės) revoliucijos valstybėje vienintelis teisėtas politinis aktingumas yra ir gali būti tiktai tas, kuris yra nukreiptas į Proletarinės

(komunistinės) revoliucijos tikslus, šiuos gi tikslus, kuriems yra tarnybiškai subordinuota pati sovietų valstybė, nustato, o taip pat ir jų siekimo liniją nustato tiktai Komunistų partija, tikra ir vienintelė proletarinės (komunistų) revoliucijos saugotoja ir vykdytoja. Taip pat tiktai komunistų doktrina ir partija pajėgianti tiksliai ir neklaidingai (moksliškai) konstatuoti darbo žmonių interesus, kurie ne visuomet sutampą su įvairių darbo žmonių grupių pažiūromis ir valia. Tad tiktai viena kompartija galinti autoritetingai spręsti, kas atitinka arba neatitinka šiuos interesus.

Tačiau iš tikrųjų ir pats 126 §-fo tekstas duoda visiškai aiškų į šiuos klausimus atsakymą. Organizacijos, kurios šio rezervo ribose gali būti steigiamos, yra įvairios; konstitucija jų tarpe cituoja „visuomenines organizacijas, profesines sąjungas, kooperatyvinius sambūrius, jaunimo organizacijas, sporto ir gynybos organizacijas, kultūros, technikos ir mokslo draugijas...“. Jos visos gali būti laisvai steigiamos, jeigu tiktai jos atitinka darbo žmonių interesus ir skatina ar ugdo liaudies masių aktingumą. Tačiau išvardinusi visas šių organizacijų kategorijas, konstitucija prideda dar vieną – tikrąją visuomeninio organizavimosi karalienę: tai, žinoma, yra kaip tik „visos Sąjungos komunistų (bolševikų) partija“; ją konstitucija išskiria iš visų kitų visuomeninių organizacijų šiais žodžiais: „...o aktyviausieji ir sąmoningiausieji darbininkų klasės ir kitų darbo žmonių sluoksnių piliečiai jungiasi į Visos Sąjungos Komunistų (bolševikų) partiją...“. Reiškia – čia anasis bendras rezervas (atitinka darbo žmonių interesus ir ugdo liaudies masių politinį aktyvumą) esąs pasireiškęs tobuliausioje formoje ir tobuliausiame turiny. Aišku, kad šita organizacija (kompartija) turi būti visų visuomeninių organizacijų ir ne tiktai šių organizacijų, bet ir pačios sovietinės valstybės, skiriamos komunistinės Revoliucijos tarnybai ir racionalizuotos šia kryptimi, mokytoja ir vadovė. Ir iš tikrųjų po anų žodžių apie aktingiausių ir sąmoningiausių piliečių į Komunistų partiją pridurиama: „... kuri yra **priešakinis darbo žmonių būrys jų kovoje dėl komunistinės santvarkos sustiprinimo bei išplėtimo ir vadovaująs visų darbo žmonių organizacijų, tiek visuomeninių, tiek valstybinių, branduolys“** (mano pabraukta. M. R.).

Tad priešakinis būrys komunistinei santvarkai stiprinti ir plėsti (Revoliucijos ir sovietinės valstybės funkcijos avangardas), bet kuriai visuomenės ir valstybės organizacijai vadovaująs jos branduolys – štai kas yra kompartija. Šiuo yra konstitucionalizuota kompartijos vadovaująs vaidmuo, josios sociališkai politinė valdančioji funkcija visuomenėje

ir valstybėje; ši funkcija, žinoma, negali būti konkuruojama ir nukonkuruojama, nes tatai būtų priešinga konstitucijos patentuojamam jos tobulumui. Toks yra šis garsusis sovietų konstitucijos 126 §-fas.

Šių konstitucionalizuojamų tezių šviesoje yra visiškai aišku, kad visos visuomeninės organizacijos tegali būti steigiamos ir tegali veikti tiktai kompartijos kontrolėje. Tai yra **konstitucinė kompartijos prerogatyva,** kuri ir sovietų tikrenybėje yra labai tiksliai laikoma ir saugoma. Tad tuo pačiu yra aišku, kad ir tas kandidatų siūlymas politiniams rinkimams, kuris pavedamas visuomeninėms organizacijoms (konstitucijos 141 §-fas), vyksta griežtoje kompartijos priežiūroje. Tai nėra kažkoks kontrabandinis faktas, tai sovietuose yra faktas konstitucinis.

Kadangi tokiu būdu kandidatų siūlymas į visas, tiek Sąjungos, tiek respublikų ir visų žemesnių dalinių tarybas yra kompartijos tiksliai kontroliuojamas ir kadangi kompartija yra vieninga visoje Sovietų Sąjungoje, nes visi tautiniai ar respublikiniai jos daliniai yra subordinuoti vienam bendrajam centrui ir jo direktyvoms, ir pagaliau kadangi rinkti galima tiktai šiuos pasiūlytus kandidatus, tai ir visuotinis slaptas balsavimas – vis tiek koks bebūtų neaiškus balsuotojų nusistatymas – negali jokio kito tarybų sąstato išrinkti, ir visų tarybų sąstatas yra vienalypis, komunistiškai parinktas ir tvirtas, visais klausimais be jokių svyravimų vienodai nusistatęs, būtent nusistatęs taip, kaip bus nusistačiusi kompartija. Jokio kitokio, opozicinio elemento tarybose nėra. Todėl ir visi tarybų nutarimai, įstatymai, aktai, iš anksto kompartijos patikrinami ir paruošiami arba bent inspiruojami, visuomet yra priimami visais balsais. Konstituciniai balsų daugumos arba kvalifikuotos daugumos (pav., 2/3 balsų daugumos konstitucijai pakeisti) reikalavimai šiame valdžios mechanizme neturi jokios realios reikšmės, nes **viskas visuomet** sprendžiama visais balsais. Tarybų sąstatas taip rūpestingai parinktas, kad netikėtumų ir opozicinių išsišokimų iš viso nebūna. O jeigu ir atsitiktų, tai yra priemonių tam likviduoti. Tam galėtų patarnauti, pav., atstovo imperatyvinis mandatas, leidžiąs jį rinkikams atšaukti. Formališkai atstovą atšaukti gali tiktai rinkikai, o ne kompartija, kaip tokia, tačiau kadangi, kiek man žinoma, nėra įstatymo, kuris nurodytų, kaip tasai atstovo atšaukimas turėtų būti vykdomas, tai – be abejo – tam galėtų būti panaudoti vietiniai komunistų įtakoje veikią mitingai, paruošus dirvą spaudoje, kuri yra kompartinė, ir vietos taryboms, kaip kompartijos agentūroms, formališkai atstovaujančioms vietos liaudžiai.

Tad iš tikrųjų kiekvienas bet kurios tarybos narys, nuo Sąjungos Aukščiausiosios Tarybos iki žemiausios vietos tarybos, ne tiktai yra iš anksto parinktas ištikimas kompartijos politikai žmogus, bet ir, be to, savo veikloje nuolat atsakingas faktiškai tajai pačiai kompartijai ir galįs būti tuojau pašalintas. Tokiu būdu **visos** tarybos yra nuolatinėje kompartijos dispozicijoje ir sudaro jos agentūras, per kurias veikia ji – valstybės valdovė.

Tiesa, tarybų sąstatas nėra išimtinai komunistiškai partinis. Rinkimams visuomet yra sudaromas „komunistų ir bepartinių blokas“. Tatai daroma tam, kad ir nepartinis elementas, sudarąs vis dėlto daugumą visuomenėje (nes į kompartiją žmonės yra įleidžiami atsargiai, su didele rūpestinga atranka), jaustųsi nuo valstybės neatstumtas, bet kaip tik dalyvaująs valstybės valdžioje drauge su partiniais komunistais. Tačiau ir tas „blokas“ veikia kompartijos priežiūroje ir vadovybėje; į jį įleidžiama tiktai toks nepartinis elementas, kuriuo komunistai gali tikrai pasitikėti; jokiu būdu neįleidžiamas joks nepartinis opozicinis arba juo labiau antikomunistinis arba įtartinas elementas. „Komunistų ir bepartinių blokas“, kuris sudaromas politiniams rinkimams arba kandidatų pasiūlymams suprojektuoti, – tai kompartija su savo satelitais. Ir kandidatai parenkami iš partinių komunistų arba tų pačių satelitų, pasiryžusių laikytis komunistinių direktyvų.

Ir kadangi dėl aukščiau minėtos kompartijos prerogatyvos visas **visų** kandidatų siūlymas koncentruojamas viename centre, vieno veiksnio galioje, tai visuomet kiekvienam mandatui tebėra tiktai vienas kandidatas. Nes jeigu tas veiksnys, nuo kurio vieno tatai pareina (kompartija), nustatė ir pasiūlė tam tikram mandatui kandidatą, kurį, matyti, laiko tinkamą, tai, žinoma, nėra prasmės, kad tam mandatui be šio kandidato dar siūlytų kitą, kuris būtų anojo konkurentas, ir kad tokiu būdu diskredituotų savo pirmąjį kandidatą. Tad sovietuose nuo apačios iki viršaus kiekvienam mandatui tebėra vienas kandidatas ir visuotinis balsavimas net pasirinkti tarp kelių komunistiškai lygiaverčių kandidatų negauna. Visuotinis balsavimas tegali tiktai pasisakyti už vienintelį pasiūlytą mandatą ir jį „išrinkti“ arba boikotuoti rinkimus nebalsuojant. Tačiau susilaikymas nuo balsavimo sovietuose laikomas dideliu nusižengimu, tolygiu sabotažui ir kontrrevoliucijai, ir susilaikiusiam gali grėsti dideliu pavojumi, tad reikia didelės pilietinės drąsos nebalsuoti. Toji drąsa gali kartais pasireikšti pas atskirus individus, tačiau ne masiškai.

Šis tarybų (nuo aukščiausiosios iki žemiausiųjų) sąstatų sudarymo būdas, kuris nustato jų visų pareinamumą nuo kompartijos ir jas atiduoda į partijos dispoziciją, – užtikrina ir tą kompartijos vadovavimą pačiai valstybei (jos valdžiai), apie kurį kalba mūsų anksčiau cituotas konstitucijos 126 §-fas. Nes visi kiti valstybės valdžios organai (Aukščiausiųjų tarybų prezidiumai, Liaudies komisarų tarybos, vykdomieji komitetai, skyriai...), kurie patys nėra betarpiškai visuotiniu balsavimu renkami, yra kilę iš tarybų ir joms yra atsakingi. Tad kieno dispozicijoje yra tarybos, to dispozicijoje yra ir šie išvestiniai valdžios organai. Ir tokiu būdu visa valstybės valdžia **tiek Sąjungoje, tiek respublikose**, per konstitucijos 126 ir 141 §-fus patenka į vieningos kompartijos rankas. Ir šiai valstybės valdžios ir kompartijos simbiozei, kurioje kompartijai tenka vadovaująs vaidmuo, suręsta net tam tikra formulė. Kai sovietuose kalbama arba rašoma apie kuriuos valdžios žygius arba sumanymus, tai išsitariama: „Partija ir Vyriausybė“; „Partija“ sakoma pirmoje vietoje, „Vyriausybė“ – antrojoje; jos abi drauge, Partijai esant priešaky, sudaro sovietų valdžios tikrenybę.

### 61. [Sovietinis sociališkai revoliucinis totalizmas ir sovietų federacija]

Žinoma – Komunistinės revoliucijos totalizme, į kurį yra įjungti sovietai, kaip valstybinis šio racionalizuoto sąjūdžio metodas, visa tai yra loginga. Šio totalizmo atžvilgiu sovietų konstitucinei tikrenybei nieko prikišti negalima. Ji yra tiksli ir gerai suderinta su sovietams skiriama socialine funkcija. Pačios šios funkcijos esmės mes čia neanalizuojame ir nekritikuojame. Mums šios konstrukcijos analizė rūpi tiktai federacijos ir būtent nacionalinės federacijos problemos atžvilgiu. Daugiau mes sovietinės konstitucinės santvarkos klausimų nežiūrėsime. Mūsų reikalui užtenka tai, ką esame sužinoję. Dabar jau galėsime eiti prie išvados ir atsakyti į klausimą, ar sovietų federacija yra tikra.

Tai, kas mums paaiškėjo, ypač iš konstitucinių nuostatų, organizuojančių kompartijos valdančią prerogatyvą ir pavedančių jos dispozicijon visą visuomenę bei valstybę, labai išryškina problemos sprendimą. Jeigu tam tikri konstitucijos nuostatai ką paveda čia Sąjungai, čia respublikoms, tai vis tik tatai visuomet yra tos pačios vienos kompartijos dispozicijoje. Ta pati kompartija, kuri visoje Sąjungoje yra vieninga, apimanti visas respublikas, veikia visais esamais organais ir tokiu būdu vi-

sos konstitucinės kompetencijos, suskirstytos tarp įvairių organų, tarp Sąjungos, sąjunginių ir autonominių respublikų, smulkesnių vienetų, yra jos, kompartijos, rankose. kompartija čia vieną daro Sąjungos, čia vėl kitą respublikų vardu, čia vieno, čia kito organo aktu, tačiau kadangi visur ir visame veikėjas yra tas pats, tai visi aktai yra tiksliai suderinti, viskas visuomet yra harmoninga, o tai, kas pavesta respublikai ir kas esą sudaro jos konstitucinę „teisę“, tebėra kompartijos valioje. Šitokioje konstitucinės tikrenybės konstrukcijoje visos respublikos – tai tebėra tiktai marionetės, kurių žodžiais kalba kompartija. Jokios **veikliosios** respublikų asmenybės iš tikrųjų nėra. Tai yra taip, lyg kad būtų daugybė ruporų, kurių kiekvienas būtų kitaip pavadintas, turėtų kitokios respublikos vardą ir kurių kiekvienas būtų skyrium sujungtas su vienu mikrofonu, veikiamu vieno spikerio, kalbančio įvairiais balsais čia vienu, čia antru, trečiu ir t. t. ruporu. Gali būti tarp ruporų „dialogai“, tačiau jie visi sutampa vienoje vietoje, vieno veikėjo ir kalbėtojo asmeny. Netenka, žinoma, kalbėti apie šių ruporų „suverenumą“, apie jų „teises“, „kompetenciją“ ir pan. Nes tai, kas nėra gyva, niekuomet šiais atributais pasinaudoti negali. Vienintelis sovietuose gyvas ir realus konstitucinis valdžios laikytojas yra kompartija su jos vadais. Jeigu formališkai „respublikos“ nustato sau konstituciją, jeigu „respublikos“ užtikrina Sąjungai tam tikrąją jos kompetenciją, jeigu „respublikos“ gali laisvai išeiti iš Sąjungos ir t. t., tai iš tikrųjų visa tai yra ne respublikų, bet kompartijos faktinėje ir teisinėje galioje; panorėjusi kompartija galėtų tai padaryti arba nepadaryti arba padaryti taip, kaip tatai jai vienai tinka.

Komunistinio totalizmo valstybei būtinas yra veikimo, tad ir konstrukcijos **monizmas**. Jis yra pasiektas ir jis – be abejo – yra tobulas ir visiškas. Tačiau charakteringo federacijos ir jos esmę sudarančio dualizmo, kombinuojančio tam tikroje srity monizmą su kitoje valstybinio veikimo srity pasireiškiančiu **pliuralizmu**, čia nėra. Tad mano išvada: Sovietų Sąjunga nėra tikra federacija, ji yra unitarinė valstybė. Jos federacinė dekoracija, jos suskirstymas neveikliomis respublikomis – jos griežtos, tiksliai su jos totalizmu suderintos, monistinės esmės nekeičia. Nuolaida tautų nacionalizmui čia yra tiktai regima, nes tai nėra nacionalinių tautų federacija.

Tačiau jeigu sovietų federacija, pasiskelbusi išspręsianti federacijos metodu nacionalinę daugelio tautų taikaus valstybinio sugyvenimo problemą, nėra, kaip tokia, tikra, tai vis dėlto iš šio konstatavimo dar negalima padaryti kategoriškos išvados, jog federacijos metodas iš viso

ir bet kuriomis aplinkybėmis nacionalinei problemai spręsti netinka. Tiesa – Sovietų Sąjunga sudaro vienintelį formališkai pozityvinį mėginimą įsteigti būtent **nacionalinę** daugelio tautų federaciją. Jei tatai jai nepavyko, tai gali kilti įtarimas, jog pati priemonė (federacija) esanti šiai problemai spręsti netinkama. Kitokių pozityvinių fenomenų, kurie įrodytų priešingą tezę (būtent, kad federacija šiam reikalui tinka), nėra.

Tačiau kad vienas bandymas nepavyko – tai tatai **savaime** nereiškia, kad kitokiomis sąlygomis ir aplinkybėmis to pasiekti taip pat nėra galima. Na kur gi būtent glūdi šio nepasisekimo šaknys? Man rodos, kaip tatai ir iš mūsų padarytos analizės paaiškėjo, kad nepasisekimo šaknys glūdi sovietiniame sociališkai revoliuciniame **totalizme**. Jei visa konstrukcija yra subordinuota vienam tikslui, jei visa valstybės funkcija yra griežtai racionalizuota šiuo vienu tikslu, kuris apima ir sutvarko **visą valstybėje vykstantį socialinį bendravimą**, nieko nepalikdamas už savo ribų laisvajai tiek visuomeninei, tiek atskirų valstybės dalinių, šiuo atžvilgiu – tautų, iniciatyvai ir sprendimui, jei visi gyvybiniai centrai yra virtę vienos spekuliatyvinės akcijos transmisijomis, kurių tikslus veikimas yra iš vieno vyriausiojo centro mechanizuojamas, jei, žodžiu, viskas yra įjungta į vieną funkciją ir totalizuota, tai čia federacijai vietos nėra. Ne tiktai nacionalinei tautų federacijai, bet iš viso jokiai federacijai. Totalizmas yra griežtai unitarinis, jis yra reikalingas monistinės organizacijos nuo apačios iki viršūnės. Be tam tikro pliuralizmo federacija yra neįmanoma.

Sovietinė valstybė, organizavusi komunistinės socialinės revoliucijos totalizmą, centralizavo ir unitarizavo visą valstybinę funkciją, kurią iš viso išplėtė ir į visą visuomeninio reiškimosi sritį. Šitokioje sociališkai politinėje atmosferoje federacija negalėjo gyventi ir faktiškai ji buvo nuslopinta. Tai, kas nacionalinėje srity iš jos liko, tai tiktai tai, kad įvairiose tautiškai teritorinėse vieningos unitarinės valstybės srityse, pavadintose sąjunginėmis arba autonominėmis respublikomis arba dar kitaip, ši iš esmės monistiškai unitarinės konstrukcijos valstybinė funkcija buvo reiškiama įvairiomis vietinėmis kalbomis ir, kiek ji lietė folklorą – ji jam leisdavo reikštis vietinėmis formomis (žinoma – tiek, kiek šis jo reiškimasis ne tiktai netrukdė, bet dar galėjo patarnauti komunistiniam totalizmui).

Jeigu tokiu būdu sovietinis nacionalinės federacijos eksperimentas liko nacionalinės problemos sprendimui bergždžias, tai vis dėlto aišku, kad federacijos tinkamumo šiai problemai spręsti klausimas šiuo nė-

ra neigiamai išspręstas ir lieka atviras, nes nepasisekimas čia buvo ypatingų veiksnių paveiktas.

## 62. [Federacijos metodo galimybės ir rezervai]

Ypač kelių mažų vienos regioninės srities tautų sugyvenimui valstybinėje organizacijoje, laiduojančioje jų laisvą plėtimą ir klestėjimą išorinės jų nepriklausomybės sąlygose, federacijos metodas, rodos, galėtų būti vaisingas. Tačiau su daugeliu rezervų. Svarbiausi ir esminiai, rodos, būtų ypač šie rezervai:

**a.** Į federacijos junginį turėtų įeiti tokie nacionaliniai-teritoriniai vienetai, kurių medžiaginių, masės, moralinių ir kultūrinių jėgų svoris būtų maždaug lygus arba bent kiek galima mažai vienas nuo kito skirtųsi. Būtų pavojinga arba bent žymiai sunkiau pastovi ir sveika nacionalinė federacija įsteigti ir išlaikyti tarp kelių nelygaus jėgų svorio tautų, ypač kai **vieno** nario jėgų svoris labai žymiai prašoktų kitų narių jėgų svorį. Iš stambesnio nario tada galima būtų bijoti imperialistinių palinkimų, kurie galėtų ardyti federaciją. Pagaliau ir pati šio imperializmo baimė, kuri galėtų kilti smulkesnių narių tarpe ir griauti jų saugumo pajautimą bei narių tarpusavio pasitikėjimą federacijoje, – net jeigu ši baimė nebūtų pagrįsta – federacijos pastovumui ir klestėjimui kenktų. Čia, žinoma, dau pareitų ir nuo stambesniojo nario politinio temperamento, nuo jo psichinių palinkimų, nuo jojo valstybinės tradicijos, socialinio sąstato, ūkiškos veiklos ir pan. Yra ir stambesnių tautų, kurios negali būti imperializmu įtartos ir kurios turi labai ryškų smulkių kaimynų arba artimų sričių smulkių tautų pasitikėjimą. Kaip taisyklė – galima priimti tai, kad jeigu jau į federacijos junginį greta smulkių nacionalteritorinių vienetų įtraukiami ir žymiai stambesni vienetai, tai mažiau bus federacijai pavojus tada, kai į jį įeis ne vienas stambus narys greta kelių smulkų, bet du arba keli stambesni greta kitų smulkesnių. Keli stambesnieji gali kits kitą kiek neutralizuoti ir todėl jų imperializmo pavojus yra smulkiems bendrininkams kiek mažesnis; jųjų konkurencija mažintų kiekvieno jųjų imperialistinį pajėgumą, o jeigu šis imperializmas pasireikštų tiktai per kurį vieną stambesniųjų narių, tai kitų stambesniųjų jam pasipriešinimas didintų ir bendrąjį visų federacinį atsparumą. Tuo tarpu jeigu stambus tebėra tiktai vienas narys greta visų kitų smulkų, tai federacinio atsparumo organizacija yra sunkesnė, ypač kai

stambesnis narys sugebėtų savo imperializmui panaudoti žinomąjį klasikinį imperinį metodą: *divide et impere*. Vis dėlto ir vienam stambesniam nariui esant federacijos imperialistinio iškreipimo pavojus mažės, jei smulkių narių junginy bus daugiau, ir didės, jei jųjų bus mažiau, o pavojingiausia šiuo atžvilgiu bus tada, kai iš viso federacija bus sudaryta iš dviejų narių, kurių vienas bus stambus, o antras smulkus. Jautriais nacionalizmo laikais, kaip kad mūsų gyvenamieji laikai moderninėje Europos socialinėje civilizacijoje, šis rezervas nacionalinės federacijos konstrukcijoje mums atrodo labai svarbus.

**b.** Būtų svarbu, kad nacionalinės federacijos junginys būtų sudarytas iš tokių tautiškai teritorinių valstybinių vienetų, kurių teritorinės sienos kiek galima labiau sutampa su tautiškai etnografinėmis sienomis, skiriančiomis šias tautas, ypač kai šios tautiškai etnografinės sienos yra aiškios ir tvirtai nusistojusios, negriaužiamos ir neardomos jokio kurios vienos šių tautų ekspansinio dinamizmo kaimyno nenaudai. Kai ši siena yra dinamiška, rodanti palinkimo plėstis į vieną ar į kitą pusę, valstybinės federacijos narių sienos užfiksavimas yra sunkus, o jeigu ji ir būtų užfiksuota, tai tatai nepašalintų tarpnacionalinio trynimosi, trukdančio ramų narių sugyvenimą nacionalinėje federacijoje ir todėl kenkiantį šios federacijos klestėjimui. Jei tautiškai etnografinės narių sienos nėra aiškios, jei tarp dviejų turinčių į federacijos junginį įeiti tautų yra mišrios pasienių zonos, ypač kai šios zonos yra plačios ir mozaikinės (išmargintos tautinėmis salelėmis, enkliavomis arba tiesiog chaotiškai mišrios), tai nacionalinei federacijai tatai gali būti labai kenksminga. Paprastai kiekviena dviejų nacionalinių valstybių, tarp kurių yra šitokia mišri tautinių pasienių zona, nori ją įjungti į savo sąstatą ir būtent ją įjungti visą. Įjungus ją į vieną, kita pasijus nuskriausta ir kels dėlei to triukšmą – ir atvirkščiai. Padalinti šią zoną mechaniškai taip pat nėra gera, nes pas abu konkurentus atsiras mišriosios teritorijos dalis. Jei šie konkurentai bus vienos federacijos nariai – federacijoje bus narių nesantaika. Tad tautiškai mišriųjų pasienio zonų buvimas sudaro rimtą kliūtį nacionalinei federacijai. Galima mėginti ši kliūtis apeiti arba sudarant iš mišriosios zonos atskirą federacijos narį, kas tačiau nėra lengva įgyvendinti ir drauge, jautraus nacionalizmo gadynėje, nacionalinį sugyvenimą pačioje mišrioje zonoje pacifikuoti, arba ... įvykdžius šioje zonoje **tautinę *komasaciją*** [lenk. *komasacja* – sujungimas, sutelkimas – M. M.] ir išskyrus *komasuotus* tautinius šios zonos teritorinius sektorius į atitinkamų steigiamos federacijos narių teritorijas. Tačiau tautinė *komasacija* taip

pat sudaro labai painų klausimą, keliantį daugybę rezervų ir kuris nėra lengvas išspręsti nesuerzinus tų tautų, kurioms taikoma *komasacijos* operacija.

Be abejo – yra dar daug kitokių momentų, galinčių sunkinti ir painioti nacionalinės federacijos įsteigimą. Be bendrų šios rūšies momentų, gali būti kiekviename atsitikime dar daugybė individualinių ir vietinių, susijusių su tam tikros regioninės srities sąlygomis. Čia yra ir psichiniai, ir istoriniai, ir ekonominiai, ir įvairūs kitokie socialiniai veiksniai, kurie vienur gali palankiai veikti šitokį sumanymą, kitur gali jį iš anksto pasmerkti. Tačiau mūsų nurodytieji du momentai – tautinių narių svorio reliatyvinė pusiausvyra, turint galvoje visus socialinius šio svorio veiksnius, ir tautiškai teritorinių sienų aiškumas ir tvirtas nusistojimas – tai, rodos, tos dvi sąlygos, dėl kurių rezervai yra visiems atsitikimams **bendri ir todėl gali būti iš anksto pareikšti**.

### 63. [Nacionalinės federacijos metodo taikymo regionalinėms sritims galimybės]

Šiuo atžvilgiu mūsų gyvenamoje nacionalizmo gadynėje nacionalinės federacijos metodas, rodos, galėtų būti taikomas tiktai su dideliu atsargumu ir bent Europoje tiktai tam tikroms regionalinėms sritims. Ir šiuo atžvilgiu kažin ar ne vieną patogiausiųjų šiam metodui taikinti regionalinių Europos sričių sudaro mūsų Pabaltijo sritis, apimanti Lietuvą, Latviją ir Estiją. Šių trijų šios srities kraštų tautinė ir socialinė struktūra ir tarpusavio santykiai turi daug žymių, kurios galėtų šiam metodui patarnauti ir šių kraštų nacionalinei federacijai tikti.

Tiek Lietuva, tiek Latvija ir Estija savo teritorijose pasižymi ryškiu nacionaliniu aiškumu: beveik visas kiekvieno šių kraštų plotas yra tautiškai vienlypis, turės labai nežymų kitataučių nuošimtį, o jeigu šių kraštų, ypač rytų pakraščiuose, ir yra kiek tautiškai mišrių plotų (rytų Lietuvoje Gudai ir Lenkai arba jau Lenkais save laiką sulenkėję Lietuviai, rytų Latvijoje Gudai ir Rusai, rytų Estijoje Rusai, be to, ir vakarų pakraščiuose kartais pasitaiko nežymių mišrių plotų), tai šie mišrūs plotai palyti ne Lietuvių, Latvių ir Estų tarpusavio tautines sienas, bet sudaro jų kontaktą su svetimomis, už šių kraštų sienų įsikūrusiomis tautomis (Lenkai, Gudai, Rusai, eventualiai vakaruose – Vokiečiai, Estijoje dar Švedai). Ir jeigu šiose mišriose pakraščių zonose kartais pasireiškia tarp

ten gyvenančių tautinių veiksnių nesantaika, ekspansijos dinamizmas ir ginčai, tai tatai į tautinius Lietuvių-Latvių arba Latvių-Estų santykius neatsiliepia, nes tarp šių tautų jokių tikrų mišrių zonų nėra. Lietuvių ir Estų tautinės teritorijos iš viso nesusisiekia, o tarp Lietuvių ir Latvių ir tarp Latvių ir Estų tautinė siena yra aiški, nusistovėjusi, taikinga, vadinasi – nerodanti ekspansijos ir iš viso sutampanti su politinėmis šių kraštų sienomis. Jeigu šiuo atžvilgiu yra kurie epizodiniai nukrypimai, tai jie yra tiek menkučiai, kad neturi jokios tikros reikšmės. Tad teritoriškai tautinių ginčų tarp šių trijų nacionalinių kraštų kaip ir nėra, šios gi rūšies ginčai yra kaimyniniam nacionalizuotų kraštų sugyvenimui ir jų eventualinei politinei kooperacijai, kurios yra reikalinga federacija, pavojingiausi. Nei Lietuviai, nei Latviai, nei Estai neturi jokio palinkimo plėsti savo tautinę ekspansiją į šių savo kaimynų teritorijas ir nebijo šitokios ekspansijos iš šių savo kaimynų. Šiuo atžvilgiu jie vieni kitiems yra lygiai nepavojingi, kaip nepavojingos jiems yra tolimos tautos, su kuriomis jie savo sienomis visiškai nesusisiekia.

Užtai iš kitų kaimyninių stambių tautų jiems trims tautiniu atžvilgiu gresia maždaug lygus pavojus. Visų pirma šis pavojus jiems yra bendras iš didžiosios kaimyninės rytų tautos – iš Rusų. Šis pavojus jiems yra bendras. Nors Lietuvius, o iš dalies ir Latvius skiria nuo Rusų Gudai, tačiau Gudai patys yra Rusų virškinami ir iki šiol nepajėgė užbaigti savo tautinės kristalizacijos – jie ne tiktai neneutralizuoja rusiškos tautinės ekspansijos iš rytų į vakarus, slenkančios į Pabaltijį, bet dar iš dalies šią ekspansiją transliuoja, kaip jos laidai, būdami ir politiškai šio Rusų slinkimo į vakarus avangardu. Estai gi ir iš dalies Latviai ir tiesiog betarpiškai susisiekia su Rusų tautine teritorija. Iš vakarų jiems trims gresia stipri germanizacijos banga. Pagaliau iš pietų ir pietryčių Lietuva, o iš dalies ir Latviai, junta gana stiprią tautinės ekspansijos bangą iš Lenkų.

Tad šių trijų smulkių nacionalinių kraštų Pabaltijis, įterptas tarp Rusų, Vokiečių ir Lenkų prie Baltijos krantų, yra nacionališkai ir politiškai saugūs tiktai iš šiaurės ir šiaurės vakarų užjūrinių kaimynų (Skandinavų bei Suomijos), iš visų gi kitų žemių – iš rytų, pietų ir vakarų – apsuptas stambių tautų, kurių tautinės ekspansijos spaudimas jojo kryptimi yra aiškiai jaučiamas.

Todėl šių trijų smulkių kraštų nacionalizmo sumetimais kaip tik jųjų kaip tik nacionalinė federacija atrodytų čia tiksli ir galima. Suteikdama jiems bendrąjį valstybingumą ji stiprintų jų politinį jungtinį pajė-

gumą ir drauge konsoliduotų ir racionalizuotų jųjų nacionalinį atsparumą prieš nacionalinę stambių kaimynų ekspansiją. Kadangi tautiniu atžvilgiu jie kits iš kito nieko neturėtų bijoti, tai šitokia jų federacija, nustatyta jų trimis nacionaliniais vienetais (kurie vadinsis valstybėlėmis ar kantonais, kaip federacijos nariais), partikuliarinėje jų atskiro veikimo srity realizuotų jų laisvą nacionalpolitinę organizaciją savo teritorijoje, bet drauge suteiktų jiems didesnę ir tikslesnę valstybinę armatūrą, negu kad visiškai izoliuotoje jų kiekvieno „nepriklausomybėje“.

Žinoma, net ir šių trijų smulkių tautų nacionalinė federacija nėra visiškai lengva organizuoti. Nors čia šitokiai federacijai yra gana daug patogių sąlygų, vis dėlto yra ir rimtų sunkumų. Vienas šių sunkumų glūdi išugdytoje šių tautų sąmonėje predispozicijoje į visiškai izoliuotą ar „suvereninę“ jųjų valstybinę „nepriklausomybę“. Psichiniai momentai visuomet daug sveria organizuojant tam tikrą politiškai teisinę konstrukciją. Šiuo atžvilgiu konfederacinis jųjų junginys gal mažiau koliduotų su šiais nacionalizmo ir 1918–140 m. laikotarpio išugdytais psichiniais palinkimais į „suvereninę nepriklausomybę“ negu kad federacinis **jungtinės valstybės** junginys. Tačiau objektyviniai veiksniai, kartūs izoliuotos nepriklausomybės patyrimai, šių tautų pergyventi 1939–1941 m. laikotarpy, sugriovę tuos smulkius izoliuotos nepriklausomybės pastatus, kaip kortų namelius, pagaliau ir tikslus esamos aplinkos bei iš jos gresiančio pavojaus pažinimas ir įsisąmoninimas – keičia išugdytus psichinius palinkimus. Tai, kas 1918–1939 m. šioms tautoms atrodė kaip aksioma, pergyventų patyrimų ir įsisąmonintų faktų bei aplinkybių šviesoje – bent jautresnių nacionalinių sluoksnių sąmonėje – gali jų psichikoje nublukti ir užleisti vietą kitokiems konstrukciniams palinkimams. Pagaliau kartais tenka nusileisti imperatyviniams faktų bei aplinkybių reikalavimams, nors tatai tam tikru atžvilgiu ir būtų nepopuliaru. Teisingas yra prancūzų priežodis: „*le mieux est l'ennemi du bien*“.

Federalinis gi regioninis blokas nacionaliniams organizaciniams kelių smulkių tautų tikslams čia būtų, rodos, labiau pageidaujamas, negu kad konfederacinis, nes tokiam blokui suteiktų didesnės konsolidacijos ir per tai didesnio išorinio atsparumo. Tatai jau įkurtų tarpnacionalinę regioninę jungtinę valstybę, kitaip sakant, sutvarkytų bloką blokinio jungtinio **valstybingumo** principais.

Būtų – be abejo – ir kitokių, taip sakant – technikinių sunkumų. Jų tarpe, pav., sostinės, centro valdžios sąstato ir buveinės, oficialinės kalbos problemos. Tačiau šie klausimai nėra tokie, kurie nuslopintų vi-

sus teigiamus šitokios konstrukcijos momentus. Jiems išspręsti politinis ir konstitucinis menas gal pajėgtų surasti priemonių.

Ir net tuo atveju, kai atskirų kraštų politinė organizacija Europoje būtų vykdoma ne spontanišku kiekvienos tautos "suvereniniu apsisprendimu", bet tam tikru tarptautiškai racionalizuotu europiniu planu, – tai būtų argumentu už tai, kad šių trijų smulkių Pabaltijo tautų organizacija būtų, kaip federacijos vienetas, išskirta iš plačiosios kaimyninių stambių tautų politiškai teritorinės masės; vadinasi – kad iš šių trijų nacionalinių kraštų būtų sudarytas valstybiškai blokuotas jungtinis vienetas šiokiame ar kitokiame santyky su kitomis stambiomis valstybinėmis tautomis arba su valstybiniais anų tautų blokais. Koks bebūtų organizacinis kontaktas ar santykis tarp Pabaltijo srities ir kitų kraštų – svarbu būtų tai, kad šio kontakto ar santykio valstybiniu subjektu būtų ne kiekviena izoliuota smulki Pabaltijo tauta skyrium, bet jųjų trijų jungtinė valstybė, konsoliduojanti jųjų pajėgumą.

Nes koks bebūtų šis nacionalizuotas tarptautiškai racionalizuotas politinis Europos sutvarkymo planas, jis turėtų skaitytis su nacionaliniu veiksniu, besireiškiančiu Europos tautose. Jeigu jis tatai ignoruotų ir į moderninį tautų nacionalizmo sąjūdį, kaip į vieną šio sutvarkymo racionalizavimo elementų, nekreiptų dėmesio, arba diskontuotų tiktai stambių tautų nacionalizmą, nukrypstantį į imperializmą mažų tautų sąskaita, tai šio plano kūrinys nebūtų pastovus ir jojo gelmėse imtų dygti fermentai, kurių veikimas galėtų gaminti sprogstamąją medžiagą. Anksčiau ar vėliau ši sprogstamoji medžiaga galėtų suardyti patį kūrinį dėl jo netinkamos racionalizacijos.

Jeigu net pati Sovietų Sąjunga, kaip racionalizuota pasaulinės socialinės Komunistinės Revoliucijos konstrukcija, kurios ideologijai nacionalizmas iš esmės yra svetimas, suprato nacionalinio veiksnio dinamizmą ir rado reikalo bent formos atžvilgiu padaryti jam korekcijas savo valstybinėje konstrukcijoje, tai juo labiau į tatai turėtų būti atsižiūrėta tokiame racionalizuoto sutvarkymo plane, kuris nėra *a priori* jokiai totalistinei ideologijai ir jokiai dogmatinei socialinei spekuliacijai pritaikintas. Sovietų Sąjunga šiomis formos nuolaidomis tikėjosi paralyžiuosianti nacionalinio veiksnio sprogstamąjį dinamizmą ir sterilizuosianti jojo veikimą, užmigdydama jojo jautrumą smulkiausiose Sąjungos tautose davus joms nacionalinius formos erzacus. Jos siekimai šiuo atžvilgiu nebuvo iš esmės nacionalinio pobūdžio; gal net atvirkščiai. Tačiau labai būdinga yra tai, kad vis dėlto ji suprato reikalą atsižvelgti į visų savo

tautų nacionalizmą ir padaryti regionams nuolaidas, nors jos buvo padarytos kaip tik tam, kad, šios konstrukcijos manymu, jos šį nacionalizmą atrofizuotų ir galų gale padėtų jį nugalėti ir pamažu likviduotų smulkių ir silpnesnių tautų nacionalinę problemą.

Ar Europa būtų sutvarkyta vieningu konfederacijos junginiu ir kokie bebūtų šios Europos konfederacijos (Europos valstybių-tautų sąjungos) forma ar organizacija, ar tai būtų net federacija („Europos jungtinė valstybė?“ – konstrukcija sunkiai įmanoma). Ar pagaliau ji turėtų būti organizuota tam tikrais regionaliniais konfederaciniais ar federaciniais blokais su tam tikru tarp jųjų palaidesniu konfederaciniu ryšiu – vis tiek visose šitokio racionalizuojamojo Europos sutvarkymo plano kombinacijose – šių trijų tautų Pabaltijo sritis galėtų figūruoti kaip jungtinis valstybinis vienetas šiokiame ar kitokiame kooperaciniame ir organizaciniame santykiavime su išorinėmis valstybinėmis konstrukcijomis plačiajame Europos junginy. Jeigu gi blokai turėtų būti stambesni ir ši Pabaltijo jungtinė valstybė turėtų būti įjungta į kurį platesnį bloką, tai, rodos, daugiausia būtų sumetimų (bent šios Pabaltijo srities nacionalinei pacifikacijai) už tai, kad ji atsidurtų t. vad. „Balto-Skandijos“ bloke, jungiančiame šią Baltijos rytų sritį su Skandinavija, vadinasi – su Baltijos šiaure ir šiaurės vakarais. Žinoma – tatai nebūtų priešinga tam, kad būtų racionalizuoti šio Balto-Skandijos bloko santykiai su kitais stambiausiais kaimynais iš rytų, pietų ir pietvakarių, kuriuose vis dėlto ši Pabaltijos sritis neturėtų nei paskęsti, nei gal betarpiškai su jais būti surišta bendrojoje jungtinėje jų organizacijoje.

Visa tai, ką mes čia esame pasakę apie nacionalinės Pabaltijo srities federacijos galimumus, nesudaro, žinoma, tikslios mokslinės tezės, kuri galima būtų laikyti mokslo patikrinta aksioma. Tai tiktai konstitucinių *de lege ferenda* sumetimų žiupsnelis, įterptas į skyrių, liečiantį iš viso nacionalinę federaciją. Man rūpėjo tiktai nurodyti atsitikimas, kuriame nacionalinė federacija, iki šiol pozityvinėje konstitucinėje teisėje niekur tiksliai nerealizuota (sovietinis mėginimas ją realizuoti, kaip matome, nėra vykęs, nes sovietinė valstybės konstrukcija iš esmės yra nukreipta į visai kitus socialinius tikslus), rodos – būtų realizuotina bent labiau negu daugely kitų regionalinių sričių. Vis dėlto tvirtinti, kad tai būtų vienintelis tobulas nacionalinės problemos šioje srity sprendimas, – mokslas kategoriškai neįgalioja, nes tautų klestėjimą paveikia ne tiktai grynai nacionaliniai, bet ir daugelis kitų jų organizacijos veiksnių, jų tarpe ypač ir ekonominiai, geopolitiniai bei kiti.

## 64. [Tautų Sąjunga kaip vienas konfederacijos pavyzdys]

Aukščiau aš buvau nurodęs į 1920 m. Ženevoje įsteigtą „Tautų Sąjungą“, kaip į vieną konfederacijos pavyzdžių.

Iš tikrųjų – **a.** ypač laisvas narių išėjimas iš Sąjungos, **b.** jos pamatu padėtas „paktas“, darąs Sąjungą išvestine iš jos narių sutarties arba ir laisvojo jų kiekvieno pritarimo paktui įstojant, su pakto keitimo procedūra, reikalinga pakeitimo ratifikavimo ir leidžianti nariams, nesutinkantiems ratifikuoti, išeiti iš Sąjungos be kitų formalumų, principiškas visų narių veiklos sutapimo reikalavimas, taikomas Sąjungos plenumo (visuotinio narių susirinkimo) aktams (tačiau, tiesa, ne visiems aktams), taip pat principas, kuriuo tam tikri Sąjungos plenume nubalsuotieji nutarimai varžo ir yra privalomi tiktai tiems nariams, kurie už juos yra pasisakę (iš tikrųjų tai nėra kolegijos nutarimai, nes jie turėtų šito pobūdžio tiktai tada, kai būtų visiems kolegijoje atstovaujamiems privalomi arba kai būtų tiktai kolegijos pasiūlymais nariams *ad referendum*, bet tai yra kolegijos nariams plenume pateikti pasiūlymai, gavę plenume individualinio pritarimo atskirų kolegijos narių, rišančių tuos Sąjungos narius, kurių atstovai kolegijoje yra pasisakę už pateiktąjį pasiūlymą, pavyzdžiui, sprendžiant 1935 m. Sąjungos plenume klausimą dėl sankcijų taikymo Italijai Etiopijos karo atžvilgiu) – visa tai yra neabejotini tipingi konfederacijos formaliniai požymiai arba reiškiniai.

Tiesa – yra šis tas ir nesutampančio arba bent nesutampančiu atrodančio su konfederacija. Būtent eilė klausimų Tautų Sąjungoje sprendžiama basų dauguma, tiek plenume (visuotiniame narių susirinkime), tiek Tautų Sąjungos Taryboje, kurioje principiškai, kaip bendroji taisyklė, taip pat veikia visų balsų sutapimo taisyklė, tačiau su žymiomis išimtimis daugumos sprendimo naudai. Ir, be to, pati Taryba, nuolatinis Sąjungos organas, josios veikliausias centras, savo sąstatu ne visa yra kilusi iš narių visumos, nes Taryboje vietų dalis yra rezervuota kelioms stambioms valstybėms, dalyvaujančioms Taryboje *ipso jure*, ir tiktai į likusias vietas Sąjungos narių-valstybių visuotinis susirinkimas renka iš savo tarpo kitas valstybes dalyvauti tam tikrajai kadencijai Taryboje.

Tačiau jeigu tokiu būdu sprendžiamosios daugumos balsų principas, kad ir iš dalies tiktai tam tikriems reikalams spręsti, nustato tam tikrąjį Sąjungos centro viešpatavimą nariams, bent likusiems mažumoje, ir juos šiuo atžvilgiu subordinuoja svetimajai daugumos valiai, tai vis dėlto šį „subordinavimą“ visiškai atsveria teisinis galimumas nariams lais-

vai išeiti iš Sąjungos; tad tatai jųjų suverenumo neužgauna. Tokiu būdu nukrypimo nuo konfederacijos, kuris leistų kvalifikuoti Tautų Sąjungą kaip federaciją, – šiame, kad ir daliniame sprendžiamosios daugumos principo sukombinavime nematyti nėra galima. Antra vertus, – keliems stambiems Sąjungos nariams nuolatinio Sąjungos Tarybos nario privilegijos suteikimas, privilegijos, kuri šiuos stambius narius iškelia iš bendrosios teisinės narių lygybės ir – be abejo – jiems užtikrina didesnę teisinę įtaką Sąjungos veikime ir reikaluose bei Sąjungos veikimo *sui generis* kontrolę, kad ir įneša tam tikrąjį imperinį (imperialistinį) tų narių hegemonijos momentą į šiaip konfederacinę junginio konstrukciją, vis dėlto nėra tiek ryškus, kad galėtų konfederacinį Sąjungos kvalifikavimą pakeisti jos, kaip šių stambių privilegijuotų valstybių imperijos, kvalifikavimu. Čia vėl galima atsiremti tuo tikrai „karališku“ konfederaciniu laisvo iš Sąjungos išėjimo principu, kuris Ženevos Sąjungoje buvo tiksliai organizuotas ir veiklus, sudaręs narių ne „*nudum jus*“, kaip kad yra Sovietų Sąjungoje, kur ši narių „teisė“ iš tikrųjų yra ne jų, bet vieningos kompartijos dispozicijoje; tačiau užtenka ir to, kad ir ši *quasi*-imperinė stambiųjų Sąjungos narių privilegija vis dėlto yra išvestinė iš narių pakto, tad yra pačių narių visumos suteikta šiems stambiems nariams; vadinasi – jeigu šie privilegijuoti stambūs nariai (stambios valstybės) gauna iš narių ne rinkiminį kadencinį mandatą dalyvauti Sąjungos Taryboje, tai vis dėlto jos iš narių per paktą yra gavusios, taip sakant, štandartinį nuolatinį (ne kadencinį) mandatą dalyvauti Taryboje. Be abejo – faktiškai politinė stambiųjų valstybių įtaka ir tam tikra persvara reikštųsi ir jaustųsi Sąjungoje ir nebūdama teisiškai užfiksuota, nes ji seka iš pačios, taip sakant, **socialinės** tarptautinės bendruomenės **konstitucijos** – iš realaus jėgų santykiavimo fakto; tad šios įtakos teisinis sankcionavimas bei apdraudimas šios bendruomenės **teisinėje konstitucijoje**, kuriai tapo suteikta konfederacinė visuotinio pakto – *sui generis* tarpvalstybinio „*contract social*“ – forma, buvo tam tikras konstitucinio meno veikalas, tačiau įjungtas į atitinkamą kaip tik konfederacinę konstrukcijos formą išlaikant šios konstrukcijos stilių.

Šis *quasi*-imperinis momentas, įdėtas į 1920 m. Ženevos Tautų Sąjungą kelių stambiųjų valstybių naudai, legalizuojąs jų faktinę hegemoniją, teisinėje konstrukcijoje labai žymiai skiriasi nuo aiškiai imperinės šios hegemonijos konstrukcijos 1815 ir 1818 m. „Šventojo alianso“ („*Sainte Alliance*“) arba kad ir nerašytos, tačiau stiprios teisiškai precedentinės t. vad. „Europos koncerto“ konstitucinės konstrukcijos, nusi-

stovėjusios ir viešpatavusios antrojoje XIX amžiaus pusėje ir XX amžiaus pradžioje iki pirmojo Didžiojo Pasaulinio Karo. Tiek pirmoje („Šventasis aliansas“), tiek antrojoje („Europos koncertas“) šių dviejų konstrukcijų bendrosios taikos ir tarptautinės tvarkos išlaikymas buvo pavestas vienšališkam stambiųjų valstybių sprendimui, joms susižinojus ir susitarus; ši sprendimo galia, kurioje savaime glūdėjo intervencijos į kitų valstybių santykius teisė, buvo pačių stambiųjų valstybių pasisavinta be jokio teisiškai išvestinio titulo iš kitų tarptautinės bendruomenės narių, kuriuos ji lietė ir tvarkyti galėjo. Imperializmo momentas abiejose konstrukcijose buvo aiškus ir kategoriškas, faktiškai kiek neutralizuojamas tiktai anarchiniu stambiųjų šio imperializmo subjektų santykiavimu, kuris pasireiškiant skirtingiems jųjų reikalams bei siekimams galėjo ir turėjo sunkinti jųjų sutarimą, o per tai ir jųjų sprendžiamąją galią, leisdamas smulkesniems tarptautinės bendruomenės nariams laviruoti tarp šių nesutarimų ir spekuliuoti jais.

Čia gi – Tautų Sąjungos konstrukcijoje – ši kelių stambiųjų valstybių hegemonija, būdama teisiškai integruota į visuotinį Sąjungos narių sutarties paktą ir įjungta į tam tikrąją Sąjungos veikimo organizaciją, kurios mechanizme šiaip ar kitaip teisiškai sprendžiamuoju balsu dalyvavo ir visi kiti nariai, virto tiktai tam tikrąja užfiksuota jų įtakos reiškimosi prerogatyva, nesuteikiančia joms jokio vienšališko sprendimo, kuris būtų galima kvalifikuoti kaip šių stambiųjų Sąjungos narių imperija.

Nėra mažiausios abejonės ar ginčo dėlei to, kad Ženevos Tautų Sąjunga, kaip vienetas, nebuvo valstybė. Šitoks jos kvalifikavimo klausimas iš viso nekyla. Ne tiktai, žinoma, kaip unitarinė, bet ir kaip jungtinė valstybė (federacija). Antra vertus – ji, kaip esame sakę, negali būti kvalifikuojama, kaip toks valstybių junginys, kuris vadinama imperija (imperijos esmę mes tiksliai žiūrime žemiau). Tad jai lieka konfederacijos kvalifikacija. Ir, kaip mes esame konstatavę, – jos konstrukcijoje iš tikrųjų yra visi charakteringi konfederacijos požymiai.

Tad jeigu mes laikysimės mūsų bendrosios klasifikacinės schemos, numatančios valstybinių junginių sudėtingumo atžvilgiu keturias klasifikacines kategorijas – **a.** unitarinę valstybę, **b.** federaciją arba jungtinę valstybę, **c.** konfederaciją arba valstybių sąjungą ir **d.** imperiją, – tai Ženevos Tautų Sąjungą mes turime be rezervų įjungti į konfederacijos (valstybių sąjungos) klasifikacinę kategoriją.

Šiuo atžvilgiu mums nebūtų buvę jokios abejonės ir nebūtų reikalo ties šiuo klausimu ilgiau sustoti, jeigu būtų visiškai aišku, kad Tautų Sąjunga sudaro tiktai į ją įeinančių (joje teisiškai dalyvaujančių) jos narių santykiavimo organizaciją, ir jeigu mes žiūrėtume tiktai tą jos veiklą bei funkciją, kuri liečia jos narius. Kartais toji tarp kitų prieš Tautų Sąjungos konfederacinį pobūdį argumentų nurodomoji aplinkybė, kad esą konfederacija numatanti **kaimyninių** valstybių sąjungą, kai tuo tarpu Tautų Sąjungai jos narių kaimynystės santykiai neturi jokios konstrukcinės reikšmės, nes joje gali dalyvauti kiekviena valstybė, čia, mano supratimu, nėra esminė. Konfederacijos esmei nėra būtina regioninė ar geopolitinė jos narių situacija tarptautinėje bendruomenėje, besireiškianti jų kaimynystės fakte. Kadangi kelių valstybių kooperacijos tikslai gali būti įvairiausieji, tai ir organizuota šios kooperacijos forma, sudaranti konfederaciją, gali apimti valstybes, kurių joks kaimynystės santykis neriša, jeigu jos tikslai yra ne iš šių santykių kilę.

### 65. [Motyvai, kuriais grindžiamas tautų sąjungos kaip *sui generis* tarptautinio junginio apibūdinimas]

Tačiau yra kitas motyvas, kuris verčia abejoti dėl Ženevos Tautų Sąjungos kvalifikavimo kaip konfederacijos. Tai yra motyvas – be abejo – labai svarbus, dėl kurio daugelis mokslininkų linksta laikyti šią Tautų Sąjungą visiškai specifiniu *sui generis* tarptautiniu junginiu, neįeinančiu į jokią aukščiau nurodytųjų klasifikacinę kelių valstybių junginių kategoriją.

Būtent yra visiškai aišku, kad prezidento Wilsono sumanytoji pirmojo Didžiojo Pasaulinio XX amžiaus karo pasekoje Tautų Sąjunga, realizuota 1920 m. paktu, – tai buvo ne kas kita, kaip nauja pasaulinio tarptautinio bendravimo disciplinavimo forma tarptautinei taikai išlaikyti ir teisiniam šio bendravimo pamatui nustatyti. Tai buvo naujas metodas šiai pasaulinio Žmonijos tarptautinio bendravimo problemai spręsti, kitaip sakant – tarptautinės bendruomenės organizavimo problemai; metodas, turėjęs pakeisti ikišiolinius „Europos Koncertų“ ir kitus įvairius seniau praktikuojamus metodus, kurie, kaip parodė patyrimas, nebuvo pajėgę sulaikyti karus ir apsaugoti žmoniją nuo baisiųjų katastrofų, kaip kad ypač paskutinį Europos pergyventa didžiojo karo katastrofa. Ar šis naujas metodas buvo tinkamu, ar sumanyta naujoji, būtent „Tautų Są-

jungos“, forma atitiko grandiozinį tikslą, kurio ji iš tikrųjų nepasiekė, nes naujojo dar baisesnio, 1939 m. kilusio, karo sulaikyti nepajėgė ir šiuo atžvilgiu pasirodė visiškai bejėgė, ir kurie buvo šio metodo bei šios formos šiuo atžvilgiu trūkumai ir pagaliau ar iš viso esamomis tarptautinio bendravimo sąlygomis būtų buvę kokie kitokie galimumai šią sunkią problemą radikališkai išspręsti – tai kitas klausimas, kuris mums čia ne vieta spręsti. Vis dėlto faktas yra tas, kad Tautų Sąjungos sumanymas buvo kaip tik šitoks ir kad kaip tik šis sumanymas nustatė šios valstybių sąjungos formos tikslus bei esmę. Tai buvo ne partikuliariniai kurių kelių valstybių tikslai ar jų partikuliarinės korporacijos junginys, bet pasaulinis tarptautinis bendruomenės organizavimo branduolys, skiriamas universaliems ar globaliniams visos šios bendruomenės tikslams.

Tautų Sąjunga – tai buvo ar turėjo būti nauja ne kelių į ją įeinančių valstybių santykiavimo ir savo reikalais bendradarbiavimo, bet pasaulinis tarptautinio bendravimo, taip sakant – tautomis ar tautinėmis valstybėmis suskirstytos žmonijos organizavimo forma, pagrįsta ne išimtinai imperiniu stambiųjų valstybių hegemonijos ir įsakytiniu taikos principu, bet visų subrendusių tautinių žmonijos narių kits nuo kito pareinamumu („*interdépendence*“) ir per tai jų solidarumo principu. Tai buvo mėginimas suteikti šiam tariamajam solidarumui veiklųjį mechanizmą, jį suaktyvinti, jį dinamizuoti tam tikrąja jo reiškimosi ir jo funkcionavimo organizacija. Tai turėjo būti tarptautinio žmonijos solidarumo veiklioji funkcija. Dalyvavimas Tautų Sąjungoje jos nario teisėmis, kuris principiškai buvo laisvas ir prieinamas kiekvienai civilizuotai, laisvai ir subrendusiai valstybei („tautai“), – tai buvo, galima sakyti, sąlygos arba kvalifikacija turėti sprendžiamąjį balsą šio pasaulinio tarptautinio solidarumo funkcijos tvarkyme. Tačiau pati funkcija turėjo liesti visus, kad ir nedalyvaujančius Sąjungoje jos nario teisėmis, nes tai turėjo būti kaip tik visos tarptautinės (žmonijos, visų „tautų“) bendruomenės ar tautomis-valstybėmis organizuotos visuomenės, tuo pačiu apimanti visus, tad ir neįeinančius į Sąjungą nario teisėmis, tautinius žmonijos narius, funkcija. Šia prasme tai – be abejo – nebuvo tiktai paprastas įstojusių į Tautų Sąjungą jos narių konfederacinė organizacija, sudaranti partikuliarinį valstybių grupės junginį.

**66. [Tautų Sąjunga kaip tarptautinės bendruomenės organas]**

Iš tikrųjų tiek Tautą Sąjungos pakto nuostatuose, tiek jos įkurtose institucijose bei veikloje, kurią ji plėtė tarptautinio solidarumo srity, yra labai daug šio jos globalinio socialinio žmonijos reikalų organizavimo ir tvarkymo žymių, priešingų bet kuriam joje konfederuotų valstybių partikuliarizmui, išskiriančiam šią valstybių grupę iš bendrosios universalinės tarptautinės bendruomenės į izoliuotą savo reikalų tvarkymo grupinę organizaciją.

Ypač čia tenka pabrėžti šie ryškiausieji Tautų Sąjungos tikslų ir reikšmės momentai: **a.** Sąjungos sąstatas nėra aprėžtas; tai nėra tiktai kelių tam tikrų valstybių junginys; principiškai ji yra prieinama visoms, bent visoms subrendusioms laisvoms viso pasaulio valstybėms, gal išskyrus tiktai tas jųjų, kurios būtų laikomos – taip sakant – nusikaltusios tarptautinei bendruomenei ar žmonijai, netekusios garbės, būdamos iš Sąjungos pašalintos arba į ją neįleistos, taip sakant – tarptautinio *ostracizmo* paliestos, – tačiau tatai būtų tiktai nepaprasta išimtis; šiaip gi, kaip jos sąstato principas, veikia tezė, jog Sąjungos nario kvalifikacija sutampa su tarptautinės bendruomenės nario kvalifikacijomis: kiekvienas šios bendruomenės (tautomis ir valstybėmis organizuotos universalinės žmonijos visuomenės) narys, patikrinus ir konstatavus šią jo, kaip šitokio nario, būklę (kvalifikaciją), jam panorėjus į Sąjungą įeiti, gali ir turi būti į ją priimtas.

**b.** Tautų Sąjungos globa išplečiama į tas tautas, kurios laikomos dar nesubrendusios atskiram laisvam gyvenimui, kad sudarytų visišką nepriklausomą valstybę; šios tautos (kraštai), kurių asmenybė žmonijoje nesanti taip sakant visiška, pajėgianti visais atžvilgiais savarankiškai reikštis, panašiai kaip kad nepilnamečiai žmonės, atiduodamos kurių nors valstybių globai ir priežiūrai (tačiau principiškai ne eksploatacijai ir imperiniam valdymui), turinčiai vadovauti jųjų veiklai ir brendimui iki jų visiško subrendimo (taip vadinamų tarptautinių „**mandatų**“ gana sudėtinga teorija). Šių „mandatų“ vykdymo kontrolė rezervuojama Tautų Sąjungai, kuri tokiu būdu virsta vyriausiu šių žmonijos nesubrendusių narių globos įstaiga; ji čia aiškiai veikia kaip žmonijos *sui generis* organas, ne kuriai partikuliarinis, bet universalinis bendruomenės organas. Čia būtų galima dar paminėti Tautų Sąjungos vyriausioji priežiūra Saaros kraštui ir Dancigui.

**c.** Tautų Sąjungai pavedama įvairių svetimose tautiškai valstybinėse teritorijose išmėtytų ir dėl savo aiškios teritorijos stokos neturinčių objektyvinių kvalifikacijų tautinėmis valstybėmis virsti t. vad. **tautinių mažumų** teisių apsaugos vykdymas, kai šios teisės bei jų apsauga yra užfiksuota tarptautinėse sutartyse ar tam tikruose deklaratyvikiuose tarptautiniuose kai kurių valstybių aktuose, kurie pirmajam Didžiajam Karui pasibaigus buvo šių valstybių išreikalauti. Čia Tautų Sąjungos funkcija taip pat yra pagrįsta ne kuriuo partikuliariniu titulu, bet universalinės tarptautinės bendruomenės titulu ir šis titulas jai suteikia šios bendruomenės (žmonijos) organo pobūdį.

Tiesa – ši „tautinių mažumų“ teisių apsaugos problema buvo išspręsta neprincipiškai, toli gražu ne visoje šios problemos apimty; ji palietė tiktai silpnesnes valstybes, kurioms dėl įvairių priežasčių lengva buvo „tautinių mažumų teisių“ pančius uždėti ir šių teisių apsaugos intervencija nustatyti; kitose valstybėse, kuriose taip pat galėjo būti ir tikrai yra vadinamųjų „tautinių mažumų“, šios „mažumos“, kaip ir iki tol, liko be tarptautiškai garantuotų ir apsaugomų „teisių“, nors kartais jų teisinė padėtis valstybėje būtų galėjusi būti daug blogesnė, negu kad ji buvo anose apsaugos metu suvaržytose valstybėse. Lygiai taip pat ir „mandatų“ sistema palietė toli gražu ne visas „nesubrendusias“ tautas ar kraštus ir nelikvidavo kolonialinių tautų ar kraštų-kolonijų, eksploatuojamų be jokio mandato „joms auklėti“. Antra vertus – tautinių mažumų apsaugos mechanizmo, kaip ir „mandatų“ mechanizmo, praktika toli gražu nebuvo taip efektyvinė, kaip tatai teoriškai buvo sumanyta ir sukonstruota; kartais mandatas nukrypdavo į *quasi*-kolonialinį valdymą, o tautinių mažumų apsauga nesulaikydavo nuo šių mažumų disponavimo valstybėje priešingai tarptautiškai deklaruotoms jųjų „teisėms“. Visa tai galima laikyti praktikos netobulumo padariniais ir tuo dažnai pastebimu reiškiniu, jog tarpas tarp idėjos ar idealo ir tikrenybės beveik visuomet buvo žymus idealo nenaudai; ir kad netenka smerkti idealo bei idealinio sumanymo vien dėl negalimumo jį visumoje įgyvendinti; dideli pažangos laimėjimai dažnai iš karto pasireiškia mažais daigais, iš kurių pamažu išauga stambūs kultūros augalai, o, antra vertus – tenka turėti galvoje prancūzų patarlė „*le mieux est l'ennemi du bien*“, vadinasi – ne visuomet patartina atsisakyti nuo mažo, smulkaus ar dalinio patobulinimo tuo sumetimu, kad esą tatai dar nėra visiškai tobula ir kad reikėtų, kad būtų geriau; negalint padaryti dar geriau argi reikėtų susilaikyti nuo to, kas jau vis dėlto bent kiek yra gera? Kitas klausimas, kiek tuose netobulu-

muose ir plyšiuose tarp idealo, pasireiškiančio sumanyme ir principe, ir įgyvendintos tikrenybės – kiek tame buvo tikro negalimumo pasiekti daugiau, negu kad buvo skelbiama ir siekiama, ir kiek buvo klastingos *hipokrizijos* bei kurio šių dviejų motyvų buvo daugiau – nepajėgumo ar *hipokrizijos*. Pagaliau mes to čia ir nežiūrėsime, nes mums ne tatai rūpi. Mums užtenka konstatuoti, kad abiem – „mandatų“ kontrolės ir tautinių mažumų apsaugos – atžvilgiais Tautų Sąjunga buvo konstruojama kaip tarptautinis bendruomenės (žmonijos visuomenės) organas. Ji čia kaip tik šiai funkcijai buvo skiriama.

**d.** Gal dar ryškesnė yra Tautų Sąjungai skiriama tarptautinės taikos išlaikymo funkcija, taikos ne tiktai tarp Sąjungos narių, bet ir iš viso bet kurių, kad ir Sąjungoje nedalyvaujančių, valstybių santykiuose, leidžianti Sąjungai įsikišti į bet kuriuos kylančius tarptautiniame bendravime konfliktus, kai šie konfliktai gresia karo pavojumi, ir **visokiais būdais** mėginti paveikti taikingą šių konfliktų išsprendimą bei reaguoti prieš karo kėlimą (agresiją ir taikos laužymą) iki represijos sankcijų imtinai.

Jau vien tasai faktas, kad Tautų Sąjunga gali pavartoti prievartą ir represijas savo narių atžvilgiu, kai šie savo santykiuose ar savo tarptautinėje veikloje bus nusikaltę taikos ardymu ir karu, gali kelti abejonę dėl konfederacinio jos pobūdžio arba bent jos konfederacinę esmę gali kiek sudrumsti ir supainioti svetimos konstrukcinės esmės elementais. Nes iš šio aiškėja, kad bent šioje taikos išlaikymo funkcijoje Tautų Sąjunga turi dominuoti narius ir turi imperatyvinio jų disciplinavimo ir sudrausminimo galios, vadinasi – šiuo atžvilgiu narių suverenumas yra Sąjungos naudai nušalinamas. Konfederacijos esmės logika būtų – be abejo – visiškai išlaikyta, jeigu jos nario nusižengimas Sąjungos organizuojamajai taikai veiktų tiktai automatinį *ipso facto* atitinkamo nusikaltusio nario išėjimą (pašalinimą) iš Sąjungos sąstato; nario suverenumas konfederacijoje liktų nepaliestas, jo gi pašalinimas būtų tiktai loginga pasekmė jo paties veiksmų, priešingų Sąjungos tikslui ir savaime reiškiančių jojo nenorą dalyvauti šio tikslo funkcijoje. Ar likę konfederuoti nariai reaguotų prieš šį pasišalinusį buvusį narį karu arba kaip kitaip – tatai būtų jų suvereninio sprendimo padarinys. Tačiau čia yra kas kita: čia intervencijos ir represijos sankcijų galia narių atžvilgiu iš anksto pavedama Sąjungai, kaipo tokiai, ir sudaro jos teisinę priemonę, šiuo atžvilgiu superordinuojančią Sąjugos nariams.

Ne tiktai tie rašytojai, kurie iš viso neigia Tautų Sąjungos kvalifikavimą, kaip konfederacijos, bet ir pats prof. **Redslob**, kuris šiaip kategoriškai klasifikuoja ją kaip konfederaciją, vis dėlto konstatuodamas šią Tautos Sąjungos galią nariams, stato klausimą, ar tai nesugriauna jo konfederacinės tezės.

„Iš tikrųjų, – sako jisai, – Tautų Sąjunga, pasiimdama uždavinį išlaikyti pasaulyje taiką, šiam tikslui pasiekti numato prievartos priemones prieš Sąjungoje dalyvaujančias valstybes. Šiame kaip tik glūdi klausimas. Mes klausiame, ar junginio jėgos panaudojimas prieš vieną savo narių yra įmanomas tarptautinės teisės junginy, junginy, kurio esmę sudaro sutartis („*convention*“), laisvas narių susijungimas? Argi šis jėgos panaudojimas kaip tik tipinga valstybės žymė ir ar iš to neseka, kad mes turėtume paneigti mūsų pareikštą tezę, kuri nepripažino Tautų Sąjungai jungtinės valstybės (federacijos) pobūdžio?“ (**„*Théorie de la société des Nations*“,** 49 pusl.). Ir pastatęs šį klausimą **Redslob** įsileidžia į ilgą šios ir įvairių kitų galinčių kelti abejonę dėl jos konfederacinio pobūdžio Sąjungos funkcijų ir konstrukcijos elementų studiją, kurios pasėkoje vis dėlto pateiks savo konfederacinę tezę.

Tačiau dar labiau išryškina tarptautinę universalinę šios funkcijos esmę ir Tautų Sąjungos, kaip visos pasaulinės tarptautinės bendruomenės organo (organizacinės šios bendruomenės, o ne tiktai partikuliarinio jos narių junginio, formos), pobūdį toji aplinkybė, kad ši Sąjungos funkcija apima visas valstybes, kad ir nedalyvaujančias Sąjungoje, ir yra skiriama ne tiktai Sąjungos narių taikai, bet pasaulio taikai, šios gi funkcijos vykdymas sankcionuojamas intervencija ir sudraudžiančio reagavimo galia visų valstybių atžvilgiu, kai tiktai taika yra atsidūrusi pavojuje ir kai gresia arba yra kilęs karas, nors šitas karas nepaliestų betarpiškai Sąjungos narių. Šios galios yra paliestos visos valstybės, vadinasi – ir tos, kurios, būdamos suvereninės ir nepanorėjusios įstoti į Sąjungą, nėra jai šios galios pavedusios ir šiai jos funkcijai ir galiai nėra suteikusios savo pritarimo. Tai yra funkcija ir galia, kurią Sąjunga pati yra pasiėmusi arba kurią jai jos steigėjai yra suteikę. Čia jau atrodo, kad iš partikuliarinio kelio valstybių junginio ribų tikrai yra išeita ir aiškiai įžengiama į pasaulio tvarkymo organizavimą. Tad ir kyla klausimas, ar Tautų Sąjungos paktas yra tarptautinė suverenių valstybių sutartis, ar tai yra universalinis tarptautinės bendruomenės **konstitucinis** aktas.

**e.** Tarp kito ko, kartais nurodoma dar į tai, kad Nuolatinis Tarptautinis Teisingumo Tribunolas, įsteigtas Hagoje, numatytas Tautų Są-

jungos pakte, įkurtas Sąjungos iniciatyva ir organizaciniu atžvilgiu surištas su Tautų Sąjunga (teisėjų rinkimas, Tribunolo biudžetinis išlaikymas, Tribunolo konsultacinės funkcijos, kaip patarnavimas Tautų Sąjungos Tarybai ...) ir tokiu būdu susijęs su Tautų Sąjunga, kaip josios *sui generis* institucija tarptautinei teismo funkcijai, savo jurisdikcija apima ne tiktai Sąjungos narius, bet ir visas valstybes, sutikusias šiai jurisdikcijai pasiduoti. Tad esą Tautų Sąjungos organizuota tarptautinio teismo funkcija, numatanti teisminį tarpvalstybinių ginčų likvidavimą ne tiktai Sąjungos junginio rėmuose, kaip tam tikras savas susijungusiųjų reikalas, bet kaip universalinio tarptautinio teismo užuomazgos įsteigimą. Tiesa – imperatyvinė privaloma šio Tribunolo jurisdikcija pareina nuo valstybių iš anksto pareikšto sutikimo, tad jeigu ji ir yra išplečiama į nedalyvaujančias Sąjungoje valstybes, ji vis dėlto seka iš jųjų valios akto ir nėra joms prievarta prikišama, kaip kad piliečiams valstybėje yra skiriamas valstybinis teismas jųjų ginčams likviduoti. Vis dėlto šioms nedalyvaujančioms Sąjungoje valstybėms panorėjus pavesti savo ginčą Tribunolo jurisdikcijai – tuo pačiu jos, kad ir nedalyvaudamos Sąjungoje, patenka į tam tikrą pareinamumą nuo Sąjungos, kuri per savo tiesioginį organą – Tautų Sąjungos Tarybą – disponuoja sankcijas teismo sprendimo vykdymą užtikrinti. O pagaliau ir pats tasai faktas, kad ši teismo funkcija numatyta veikti už Sąjungos ribų, kaip mėginimas organizuoti ne partikuliariškai konfederacinę, bet universalinę visus tarptautinės bendruomenės narius aptarnaujančią jurisdikciją, įkuriančią teisminį metodą tarpvalstybiniams ginčams spręsti visuotiniame tarptautiniame socialiniame bendravime, esąs būdingas Tautų Sąjungos universaliniam pobūdžiui konstatuoti.

Tačiau šis momentas (Nuolatinio Tarptautinio Teisingumo Tribunolo pavyzdys) nėra taip ryškus, kaip kiti aukščiau nurodytieji. Ne tiktai todėl, kad Tribunolo privalomoji jurisdikcija vis dėlto pareina nuo jai pasiduodančiųjų iš anksto pareikšto sutikimo; bet taip pat todėl, kad iš viso šis Tribunolas gal tenka laikyti ne Tautų Sąjungos organu, bet skirtinga paraleline *sui generis* institucija. Iš tikrųjų Tribunolo statutas, Tautų Sąjungos paruoštas, buvo jos Visuotinio Susirinkimo nutarimu pavestas nariams ratifikuoti tarptautinės sutarties principu. Tatai buvo ir Sąjungos pakto (14 §-fas) numatyta. Tokiu būdu šis Tribunolas buvo įsteigtas ir veikė ne Tautų Sąjungos akto, atskiros tarptautinės sutarties titulu, kuris jam suteikia skirtingos, ne tilpstančios Tautų Sąjungos rėmuose, įstaigos pobūdį (plg. **Redslob, – op. cit.,** 38–39 pusl.).

Būtų galima nurodyti ir kiti žymūs Tautų Sąjungos veiklos ir jos sukurtų tarptautinės įvairių socialinių bei kultūrinių reikalų rūpinimo tarnybų momentai, kurie aiškiai liudija apie jos, kaip universalinės tautų-valstybių bendruomenės organo, funkcionalinę esmę, arba bent liudija apie tai, kad ji kaip tik šia kryptimi orientuojasi ir yra nusistačiusi kiek galima išlaikyti ir išplėsti kaip tik šį savo esmės pobūdį.

### 67. [Tautų Sąjungos kvalifikavimo problema moksle]

Turint galvoje visa tai, ką mes esame pažymėję ir konstatavę dėl Tautų Sąjungos funkcijų ir veiklos, lengva suprasti, kad Tautų Sąjungos kvalifikavimo problema kelia moksle daug ginčių ir skirtingų nuomonių ir kad jos laikymas konfederacija nėra visų priimamas be rezervų. Daugelio mokslininkų šis konfederacinis jos apibūdinimas yra kategoriškai neigiamas. Žymesniųjų tarpe prof. **Scella**, **Fauchille**, **Larnande**, **Oppenheim** (ž. **Gurwitsch – „*Le temp présent et l'idée du droit social*“,** Paris, 1931, 176 ir kiti pusl.) neigia šį apibūdinimą ir laiko Tautų Sąjungą *sui generis* organizacija. Net ir pats **Redslob,** kuris griežtai laikosi konfederacinės tezės, savo šiai problemai pavestame veikale (mano cituota „***Théorie de la société des Nations*“)** negali paslėpti kylančių dėl šios kvalifikacijos abejonių. Tiesa – ilgais išvedžiojimais ir smulkmeniška analize jisai savo išvadose šias abejones nušalina ir pagaliau pareiškia, kad „konfederacija ... sudaro užtenkamai platų kadrą tam, kad Tautų Sąjunga galėtų joje tilpti“. Ir priduria: „Nėra reikalo kurti dėl jos nauja kategorija. Dauginti be būtino reikalo nusistoję tipai – tai nėra praturtinti, bet tai yra drumsti institucijų logiką“ (**op. cit**., 48 pusl.). Toje gi vietoje, kur jisai konstatuoja viešpataujantį Tautų Sąjungos vaidmenį, tokiems rudimentiniams kūriniams kaip Dancigas arba Saaros sritis arba Tautų Sąjungos vyriausioji sprendžiamoji tarptautinių „mandatų“ priežiūra, **Redslob** pastebi: **„Kelios valstybės, susibūrusios konfederacijoje, gali kolektyviškai valdyti sritis, esančias už jų bendrųjų sienų, neprarasdamos konfederacinio savo sąjungos pobūdžio ir nepavirsdamos federacija“ (op. cit.,** 131 pusl.; originale pabraukta).

Atrodo, kad **Redslob,** gindamas konfederacinę tezę Tautų Sąjungos atžvilgiu, ypatingai turi galvoje apginti šią tezę prieš Tautų Sąjungos kvalifikavimą kaip federaciją. Ir klausimą jisai keliose vietose kelia kaip tik šios dilemos prasme – konfederacija ar federacija? – ir savo

sprendime teigdamas „konfederacija“, jisai paneigia „federaciją“. Tačiau, mano nusimanymu, problema ir jos sprendimo sunkumas bei svarba glūdi ne šioje dilemoje. Jei kyla abejonė, ar Tautų Sąjunga gali būti laikoma konfederacija, tai ne todėl, kad būtų kuris rimtas pagrindas ją laikyti joje dalyvaujančių valstybių federacija, vadinasi – **jųjų jungtine valstybe**, subordinuojančia jos narius ponaujančiam **jungtiniam valstybiniam** centrui, arba, kitaip sakant, kad būtų galima nužiūrėti Tautų Sąjungoje atskiras jungtinis valstybingumas, apimąs jos narių teritorijas ir tautas vienoje jungtinėje valdžioje, bet visai kitokiu atžvilgiu. Jau pats laisvas narių iš Sąjungos sąstato išėjimas bei daugelis kitų jos struktūros momentų verčia atmesti jos narių federacijos tezę. Tai nėra Tautų Sąjungoje dalyvaujančių valstybių federacija, kurios sąstatas gali nuolat keistis ir kuri jokių pastovių valstybinės konstrukcijos elementų savo narių sąstato rėmuose neturi.

Tikras klausimas yra štai koks. Ar Tautų Sąjunga yra tarptautinės teisės jos narių junginys, jųjų sutarties padarinys kuriems partikuliariniams jųjų tikslams siekti, ar tai yra universalinės visuomenės (pasaulio valstybių bendruomenės) **konstitucinis** kūrinys, jos organizavimo forma, jos reiškimosi ir veikimo organas. Jei antroji šios dilemos tezė būtų teisinga, tai Sąjungos nariai sudarytų tiktai šio organo personalą, būtų jojo funkcijos veikėjais, o paktas, nustatęs narių teises ir pareigas, jų įstojimą ir išėjimą, jų santykiavimo Sąjungoje metodus ir jų veikimo tvarką bei būdus ir organus, būtų šio tarptautinio organo konstituciniu statutu.

Prof. **Georges Gurvitsch** (**op. cit.,** 181 pusl.) kaip tik tatai kategoringai ir teigia; Tautų Sąjungos statutas tai esanti ne kas kita kaip „**tarptautinės bendruomenės konstitucinė korta**“ (paties **Gurvitsch**'iaus pabraukta), bet ne partikuliarinė tarptautinė kelių valstybių sutarties sąjunga. Žodžiu – tai esąs pasaulinės, valstybinės, organizuotos žmonijos konstitucinė forma (arba bent šitokios formos sumanymas, kuris Tautų Sąjungos iniciatorių ir steigėjų nusistatymu turėjo šiai “tarptautinei bendruomenei suteikti tam tikrą teisiškai konstitucinę armatūrą, pašalinančią visišką suvereninių valstybių santykiavimo anarchiją ir pakeičiančių eventualų imperinį šios anarchijos sudraudimo metodą, pasireiškiantį kelių stambių valstybių diktatūroje, kaip kad Šventasis aliansas arba „Europos koncertas“, – metodą, kuris, kad ir būdamas griežtas imperatyvinis mažųjų valstybių atžvilgiu, vis dėlto pastovios tvarkos bei taikos išlaikyti nepajėgė, nes iš vienos pusės jisai kėlė mažųjų valstybių

nepasitenkinimą ir nuolatinį nerimą, nuolatinį mėginimą pralaužti tą imperinę hegemoniją, surasti joje plyšius ir įvairiais būdais ir intrigomis prasiskverbti pro jos užtvarą, iš antros gi pusės jojo regimas *imperiumas* pats buvo anarchinis, pagrįstas besivaržančių stambiųjų hegemonų kompromisu, iš esmės netvirtu, nes nenuoširdžiu ir ardomu jų priešingais interesais, jų konfliktais ir kita prieš kitą intrigomis; šiems trūkumams pašalinti ir buvo sumanyta ši nauja „tarptautinės bendruomenės" konstitucinė forma – „Tautų Sąjunga" – turėjusi įdėti į šios bendruomenės konstitucinę armatūrą daugiau solidarumo ir tarpusavio apsidraudimo elemento.

Man rodosi, kad ši, taip sakant, konstitucinė Tautų Sąjungos esmės interpretavimo tezė yra teisinga. Tautų Sąjunga tikrai buvo organizuojama „tarptautinei bendruomenei" teisiškai disciplinuoti ir skiriama jai tam tikrą, kaip buvo manoma, solidaristinę armatūrą sudaryti. Ar sumanymo realizavimas pavyko, ar ne, ar Tautų Sąjungos tikrenybė atitiko jos paskirtį, o jei neatitiko, jei Tautų Sąjunga nepajėgė išlaikyti žmonijos taikos ir virsti tikra tarptautinio bendravimo teisės armatūra, tai kurie veiksniai ją nuo šios paskirties nukreipė – tai yra kitas klausimas. Tarptautinės anarchijos iki šiol nesuvaldė nei viduramžių Imperijos idėja, nei „Europos koncertai", nei ši nauja forma, besireiškianti Tautų Sąjungoje. Ir šis, kaip daugelis kitų „Tarptautinės bendruomenės" konstitucijų, tapo susprogdinta jai priešingų veiksnių. Jos apsauga buvo silpna, solidarumo ir tarpusavio apdraudimo jausmas, kuriuo buvo pasitikėta, tvirtos armatūros sudaryti nepajėgė.

Prof. **Gurvitsch**, kurio įdomi doktrina numato socialiniame bendravime du *sui generis* teisės sluoksnius, atitinkančius dvejopą šio bendravimo reiškimąsi (šiuo atžvilgiu jojo doktrina yra gimininga tam tikroms didžiojo **Duguit** tezėms), mato Tautų Sąjungoje kaip tik šio fenomeno pasireiškimą tarptautinio bendravimo srity. Esą bet kuriame socialiniame bendravime šio bendravimo gelmėse, jo, taip sakant, socialinėje atmosferoje, jo dalyvių neorganizuotoje bendruomenėje dygstąs tam tikras teisinis pajautimas, tam tikra teisinė kultūra, normatyviškai kristalizuojanti šios socialinės aplinkos siekimus ir reikalus. Ši socialiai atmosferinė neorganizuotos bendruomenės teisė, kaip tam tikras jos produktas, kilęs iš jos savaime masinės pasąmonės veikimu, sudaranti pamatinį socialinį atitinkamo funkcionalinio bendravimo teisės sluoksnį. Tai esanti **gryna socialinė teisė**. Atitinkamam socialiniam bendravimui besiplečiant ir įsigalint jame pradedą kristalizuotis tam tikri organizaciniai

mazgai, virstą šios teisės racionalizavimo organais. Šie organizuoti sąmoningi bendruomenės racionalizuotos veiklos – jos politikos ir teisės – branduoliniai organai, taip sakant, jos veiklusis avangardas, sąmoningai ir valingai racionalizuojąs jo funkciją, – savo kūryboje esą paveikiami anosios atmosferinės pamatinės teisės, kurią jie aptarnauja ir nuo jos pareina. Sąmoningai organizuota veikla ir teisės kūryba, suderinanti pamatinės „atmosferinės" veiklos ir teisės tąsą, esanti išvestinė, anosios nustatoma ir valdoma, kaip anosios **organo** veikla.

Šia prasme **Gurvitsch**'iaus apibūdinimu – Tautų Sąjunga esanti ne kas kita kaip „**tiesioginis tam tikros pamatinės teisinės visumos, būtent visuotinės tarptautinės bendruomenės organas**" (paties **Gurvitsch**'iaus pabraukta; **op. cit**., 177 pusl.). „Šitokio organo atribucijos remiasi ne Sąjungos narių pritarimu, bet remiasi betarpiškai teise, dygstančia pamatinėje neorganizuotoje tarptautinėje bendruomenėje" (ibidem). Tokiu būdu Tautų Sąjunga būtų ne kas kita kaip konstitucinis visuotinės tarptautinės bendruomenės organas, ne pačių Sąjungos narių, bet šios bendruomenės įsteigtas ir jos teisei racionalizuoti, jos reikalams tvarkyti skiriamas.

Priimdamas šią tezę, kuri – be abejo – atitinka Tautų Sąjungos gamtinį pobūdį, aš vis dėlto manau, kad organizacinė forma, kuri buvo suteikta šiam konstituciniam tarptautiniam organui, gali būti apibūdinta kaip konfederacinė. Ženevos Tautų Sąjunga nebuvo partikuliarinė į jos sąstatą įeinančių valstybių konfederacija; ji buvo sumanyta ir turėjo veikti kaip tarptautinis visumos organas; tačiau šio organo konstrukcija ir veikimo metodai buvo paskolinti iš konfederacinio junginio konstrukcijos principų ir jo veikimo metodų. Tiktai priešingai tam, kas yra paprastoje partikuliarinėje konfederacijoje, šio konfederacinės struktūros ir konfederacinio veikimo metodo tarptautinės bendruomenės organo veikimas – jojo kompetencija ir galia – buvo išplečiama bent tam tikrose reikalų srityse į visą tarptautinį bendravimą, apimant ir tai, kas pačiame konfederaciniame organo sąstate nedalyvavo. Šia prasme ši *sui generis* „konfederacija" turėjo tam tikros *quasi*-imperinės galios tiems veiksniams, kurie buvo likę už jos sąstato ribų.

# *PRIEŠ ŠEŠIAS DEŠIMTIS METŲ PARAŠYTAS VEIKALAS: KĄ REIŠKIA ŠIANDIENOS SKAITYTOJUI MYKOLO RÖMERIO STUDIJA APIE VALSTYBĖS SANDAROS FORMĄ ?*

*Egidijus Jarašiūnas*

***I.*** *Pasirodžius daugiau kaip prieš šešiasdešimt metų parašytam teisiniam rašiniui nereikėtų stebėtis, jei kas bandytų aiškintis, kokia yra tokio leidinio prasmė? Istorinė? Pažintinė? Mokslinė? O gal visos trys?*

*Veikalo autorius prof. Mykolas Römeris – visiems žinomas. Jo darbai pripažinti lietuviško konstitucionalizmo klasika. Todėl į spausdinamą knygą, be abejo, galima žvelgti kaip į reikšmingą teisinį kūrinį, atskleidžiantį dar vieną mūsų nacionalinės teisinės minties laimėjimą. Tokia istorinės leidinio reikšmės argumentacija.*

*Darbe nagrinėjami XX a. pirmos pusės valstybinio gyvenimo organizavimo klausimai, t. y. teisinė tikrovė, kuri jau praeityje, kurios nebėra. Tačiau nedrįstame veikalui siūlyti paminklo, kurį pravartu pažinti, etiketės. Tai būtų pernelyg siauras požiūris.*

*Manytume, kad ne mažiau svarbi knygoje atlikto tyrimo ir daromų išvadų reikšmė šių dienų konstitucinės teisės mokslui. Perskaitę šią knygą turėjote įsitikinti, kad teoriniai darbo pagrindai ir šiandien nepasenę, kad jie yra patikimi kriterijai, kuriais vadovaujantis galima pažinti valstybę kaip socialinės tikrovės reiškinį. O tai, kad išvados grindžiamos XX a. pirmos pusės valstybinio gyvenimo faktais, padės geriau suprasti valstybinio gyvenimo raidos tendencijas. Unitarizmas, federalizmas, decentralizacija, konfederacinio pobūdžio valstybių susivienijimai – šiandien irgi ne mažiau aktualios temos. Šiais klausimais diskutuojama, rašomi straipsniai, studijos, monografijos.*

*M. Römerio kadaise parašyto darbo išleidimas reikšmingas ne viena kuria paminėta prasme. Viena vertus, tai savo epochos teisins tyrimas, puikus šaltinis XX a. pirmos pusės valstybės sandarai pažinti. Kita vertus, tai ir nesenstantys valstybės mokslo teoriniai pagrindai, taip svarbūs studijuojant šių dienų valdžios organizacijos transformacijas. Ypač jas nagrinėjant Europos integracijos kontekste.*

*Taip paaiškintinas knygos išleidimas. Knygos, kurią M. Römeris pavadino „Unitarinė valstybė ir valstybiniai junginiai“. Ji iš esmės buvo baigta apie 1944 metus ir iki 2007 m. laukė susitikimo su skaitytojais. Akivaizdu, kad Antrojo pasaulinio karo metais rašytas konstitucinės*

*demokratijos gynėjo ir puoselėtojo darbas (juo labiau, kad jame tiesiogiai įvardyta Sovietų Sąjungos imperinė esmė ir atskleistas Baltijos šalių okupacijos bei prievartinės aneksijos mechanizmas) sovietmečiu pasirodyti negalėjo. Galime tik spėlioti, kokiais keliais klaidžiojo M. Römerio rankraščiai, kaip jie atsidūrė Vilniaus universiteto bibliotekos rankraštyne. Užsimetę archyvuose rankraščio tekstai ir būtų likę šios bibliotekos Rankraščių skyriaus M. Römerio fondo sukauptos medžiagos aprašo dviem punktais, jei ne mūsų žymiausio teisės istoriko, M. Römerio veiklos ir darbų tyrinėtojo, prof. Mindaugo Maksimaičio archyvinės paieškos. Išanalizavęs rankraštį (apie tai skaitykite prof. M. Maksimaičio įžangoje „Apie Mykolą Römerį ir jo veikalą „Unitarinė valstybė ir valstybiniai junginiai“) prof. M. Maksimaitis padarė išvadą, kad šis tekstas – M. Römerio didžiojo darbų ciklo „Valstybė ir jos konstitucinė teisė“ trečiosios dalies pirmas tomas ir pasiūlė Mykolo Romerio universiteto Leidybos centrui išleisti „Unitarinę valstybę ir valstybinius junginius“. Pirminio rankraščio teksto tvarkymo ėmėsi Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės teisės katedros dėstytojai. Tikrasis darbo iniciatorius ir vadovas buvo prof. M. Maksimaitis.*

*Išleidus veikalą galima pasakyti: šešias dešimtis metų trukusi kelionė pas skaitytojus baigėsi.*

***II.** Turime sutikti, kad M. Römerio darbų įtaka įvairioms Lietuvos teisininkų kartoms yra nevienoda. Tarpukario teisininkai labai gerai išmanė jo veikalus, jis buvo laikomas neginčijamu konstitucinės teisės autoritetu, kurio žodis nusverdavo to meto teisiniuose ginčuose.*

*Sovietmečiu M. Römeris buvo sąmoningai pamirštas, jo darbams prisegta „buržuazinių pažiūrų raiškos“ etiketė. Tik atgimimo laikotarpiu, teisiškai kovojant dėl Lietuvos nepriklausomybės atkūrimo, šio konstitucionalistų ir valstybininko darbai tapo itin aktualūs. M. Römerio darbais remtasi rengiant įvairių teisiškai reikšmingų sprendimų projektus, dėl jų diskutuojant. 1989 m. išleista „Lietuvos sovietizacija 1940–1941 metais“[1], kuri iškart tapo tikru bestseleriu. 1990 m. pasirodė „Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos“[2]. Galime įžvelgti M. Römerio minčių indėlį ir Lietuvos nepriklausomybę atkuriančiuose aktuose. Plačiausia auditorija – nuo studentų iki politikų – kuo atidžiausiai studijavo kiekvieną šio konstitucionalisto knygų sakinį. M. Römerio darbai buvo*

---

[1] Rėmeris M. Lietuvos sovietizacija 1940–1941 metais. Istorinė Lietuvos sovietizacijos apžvalga ir konstitucinis įvertinimas. Vilnius, 1989.

[2] Römeris M. Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos. Vilnius, 1990.

*didžiausia atrama Lietuvos derybų delegacijoms (siekiant nustatyti tarpvalstybinius santykius tiek su Sovietų Sąjunga, tiek su Rusija), naujos konstitucinės sistemos kūrėjams (autorius gali asmeniškai paliudyti, kad Aukščiausiosios Tarybos – Atkuriamo Seimo Juridinio skyriaus turėta „Konstitucinės ir teisminės teisės pasieniuose" atšviesta kopija buvo tarsi paskutinės instancijos tiesa diskutuojant dėl konstitucinės justicijos esmės ir jos įtvirtinimo prasmingumo Lietuvoje). Vėliau pakartotinai išleisti garsiojo ciklo „Valstybė ir jos konstitucinė teisė" I dalies „Valstybė" du tomai, II dalies „Suverenitetas" pirmas tomas (1995 m.)*[3], *„Konstitucinės ir teisminės teisės pasieniuose" (199**4** m.) supažindino mūsų laikų visuomenę su M. Römerio darbų mastais.*

*Šiuo metu M. Römeris vėl visų gerbiamas, pripažįstamas. Jis laikomas Lietuvos konstitucinės teisės klasiku. Kita vertus, mokslininko darbai turi būti nuolat skaitomi, nagrinėjami. Tik tai rodo, kad autoriaus puoselėtos doktrinos nepasenusios, kad jo mintys svarbios ir šiais laikais. Universitetinėse konstitucinės teisės programose M. Römerio darbų studijoms tenka ypatinga reikšmė. Römerio darbai yra tarsi kompaso rodyklė, kuri vis krypsta į konstitucinius idealus. Tarp jų – pagarba asmeniui, demokratija, valdžios ribojimas konstitucija.*

*Norėtųsi, kad ir šiandien pradedantieji teisės mokslus į M. Römerį žvelgtų kaip į teisinės minties autoritetą, europinio lygio mokslininko teisininko pavyzdį. Solidūs teoriniai pagrindai, gilus teisinės tikrovės supratimas. M. Römeris buvo ne dogmatikas, o teisinės tikrovės analitikas ir vertintojas. Tai humanistas, tvirtų moralinių, politinių ir teisinių pažiūrų žmogus, savo nuolatiniu darbu diegęs konstitucinės demokratijos idealus neretai itin nepalankiomis sąlygomis. Be jokios abejonės, galima drąsiai kalbėti apie M. Römerio fenomeną*[4] *Lietuvos teisės moksle.*

***III.*** *Įvairius M. Römerio darbus pažįstame nevienodai. Daug darbų pakartotinai iki šiol taip ir neprisirengta išleisti, tarpukario laikų knygų skaitytojas, deja, retoje bibliotekoje gali rasti. Neturime ir moksliškai parengto M. Römerio raštų leidimo. Iš M. Römerio teisinių rašinių reikšmingiausias turėjo būti ciklas „Valstybė ir jos konstitucinė teisė". 1932 m. M. Römeris paskelbia, kad ėmėsi rašyti veikalų ciklą, „ku-*

---

[3] Römeris M. Valstybė ir jos konstitucinė teisė, d.1; Valstybė, t. 1 ir t. 2. Vilnius, 1995.

[4] Žr. M. Maksimaitis. Mykolas Romeris – Lietuvos sūnus, Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006.

*ris apimtų visą mano specialybės mokslą, būtent mokslą apie valstybę ir valstybės konstitucinės teisės mokslą“*[5]*. Valstybė, konstitucinės institucijos, valstybės formos ir konstituciniai režimai – didžiojo ciklo temos, turėjusios atskleisti valstybės, jos institutų esmę. Tačiau didysis statinys liko nebaigtas. Manyta, kad trečioji veikalo dalis tik sumanyta, bet neparašyta. Tiesa, žinota, kad Antrojo pasaulinio karo metais M. Römeris rašė studiją apie unitarinę valstybę ir valstybių junginius. Tai buvo itin nedėkingas metas mokslo darbams. Autoriui, matyt, ne kartą kilo klausimas, ar apskritai verta tyrinėti valstybės formos klausimus. Kam toks darbas reikalingas, kai siautėja pasaulinio karo gaisrai, kai neaiški ne tik Lietuvos, bet ir Europos, pasaulio ateitis. M. Römeris iki mirties buvo tikras mokslininkas. Nuolat mąstantis apie konstitucinį valstybės gyvenimo sutvarkymą. Net jei ir nesimato šviesesnių perspektyvų.*

*Darbas apie unitarinę valstybę ir valstybių junginius liko neišspausdintas. Prof. M. Maksimaičio dėka šio veikalo rankraštis tapo moksline realija, „Valstybės ir jos konstitucinės teisės“ ciklo III dalies „Valstybės formos ir konstituciniai režimai“ I tomu „Unitarinė valstybė ir valstybiniai junginiai“. Taigi turime III dalies I tomą. Didžiojo M. Römerio mokslinio statinio pastatyta daugiau, nei anksčiau manyta.*

***IV.*** *Valstybė – daugelio konstitucinių teisinių santykių subjektas. Todėl, nors valstybės sampratos klausimas pirmiausia priklauso mokslo apie valstybę tyrimų sričiai, tačiau ir konstitucinėje teisėje jo negalima apeiti. Nors sąvoka „valstybė“ – daugiareikšmė daugiareikšmė, vyrauja du požiūriai. Vieni valstybę sieja su visuomene, joje regi tam tikrą kolektyvinio gyvenimo formą, teisiškai apibrėžtą tautos politinį statusą, kiti linkę valstybę tapatinti su svarbiausiu jo elementu – valdžia. Šių požiūrių nereikėtų supriešinti, jie greičiau turėtų papildyti vienas kitą. Kitaip sakant, valstybę galime suvokti ir kaip tam tikrą tautos gyvenimo formą, ir kaip tam tikrą politinės valdžios organizaciją, kuriai būdingi specifiniai požymiai (ji atstovauja visai visuomenei, priima sprendimus jos vardu; valstybės sprendimai yra valdingo pobūdžio ir privalomi visiems visuomenės nariams, jų įgyvendinimas užtikrinamas valstybės prievarta). Siekiant atskleisti valstybės esmę neretai tenkinamasi pačiu paprasčiausiu jos apibrėžimu nurodant jį sudarančius elementus: tautą, teritoriją ir valdžią.*

---

[5] Römeris M. Valstybė, t. I. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto teisių fakulteto leidinys, 1934, p. III.

*Tautos, teritorijos ir valdžios kategorijos padeda atskleisti valstybės esmę. Analizuojant valstybę teoriniu požiūriu išskiriamos dvi jos teisinės savybės: 1) valstybė yra juridinis asmuo; 2) valstybei būdingas suverenitetas. Juridinio asmens kategorija paaiškina valstybės funkcionavimo ypatumus, o valstybės suverenitetas – jos nepriklausomybę, savarankiškumą tvarkant valstybės reikalus.*

*Valstybės organizacija, valstybės valdžios institucijos ir jų veikla, valstybė ir asmens santykiai – konstitucinės teisės reguliavimo sritis. Lietuvos Respublikos Konstitucija ir kiti konstitucinės teisės šaltiniai reguliuoja įvairius santykius, kuriuose vienaip ar kitaip dalyvauja valstybė, valstybės valdžios institucijos ar pareigūnai. M. Römerio studijos „Unitarinė valstybė ir valstybiniai junginiai" tyrimo objektas – „valstybės forma valstybės vienlypumo ar sudėtingumo atžvilgiu". Dabar tai pavadintume vieno iš valstybės formos elemento – valstybės sandaros formos klausimo nagrinėjimu.*

*Dabartiniuose konstitucinės teisės vadovėliuose valstybės sandaros forma suprantama kaip vienas iš kompleksinio valstybės formos instituto elementų. Vartojamos kelios kategorijos, įvairiais aspektais apibūdinančios valstybės formą. Tai valstybės valdymo forma, valstybės sandaros forma bei politinis režimas. Valstybės valdymo forma atskleidžia aukščiausiųjų valstybės valdžios institucijų sudarymo tvarką, struktūrą bei šių institucijų tarpusavio santykius; valstybės sandaros forma parodo valstybės teritorinį sutvarkymą, valstybės ir ją sudarančių teritorinių vienetų santykių pobūdį, politinis režimas apibūdina valstybės valdžios įgyvendinimo būdus ir priemones.*

*Valstybės forma – ne vien teorinė kategorija. Ne mažiau svarbi jos praktinė reikšmė. Sutikite, jog visuomenei ne tas pats, ar egzistuojančios valstybės valdžios institucijos, jų santykių sistema, įtvirtinti valdžios įgyvendinimo būdai stabdo, ar skatina visuomenės pažangą. Pasaulio istorijoje žinomas ne vienas pavyzdys: kartais aiškiai pasenusi valstybės forma provokuoja konfliktus arba labai pasunkina iškilusių visuomenei uždavinių sprendimą. Ir priešingai, tinkamas valstybės organizacijos modelis palengvina švelninti visuomenėje kylančias priešpriešas, telkia visuomenę bendriems tikslams įgyvendinti. Neretai rašoma, kad valstybės formos paieškos – tai efektyviausio, esant tam tikroms sąlygoms, valdžios modelio paieškos. Nustatant aukščiausiųjų valstybės valdžios institucijų sistemą, jų įgaliojimus, tarpusavio santykius, siekiama „sudaryti tokią valstybės formą ir tokią valdymo sistemą, kad būtų*

*leidžiami geri įstatymai ir kad jie būtų gerbiami“*[6]*. Tai išties klasikiniu laikytinas valstybės formos pasirinkimo prasmės paaiškinimas, išdėstytas A. Esmeino knygoje.*

***V.*** *M. Römerio knygos tyrimo objektas – „valstybės formos valstybės vienlypumo ar sudėtingumo atžvilgiu“. Laikantis dabar Lietuvoje vyraujančios terminijos – valstybės sandaros forma. Tai vienas iš kompleksinės valstybės formos instituto elementų. „Valstybės sandaros forma apibūdina valstybės vidaus teritorinį sutvarkymo būdą, valstybės sudėtinių dalių teisinę padėtį, taip pat santykius tarp valstybės ir jos sudėtinių dalių pobūdį“*[7]*. Teisinėje literatūroje dažniausiai skiriamos unitarinė, regioninė, federacinė valstybės sandaros formos. Konfederacija traktuojama kaip valstybių sąjunga, bet ne kaip valstybės organizacinė forma. Diskutuojama dėl Europos Sąjungos ir kitokių valstybinių susivienijimų esmės. Tokia ar panaši valstybių sąjunga, nesudarydama naujos valstybės, „sudaro tarptautinėje bendruomenėje specifinį ansamblį“*[8]*.*

*Pirmoji problema, kurios imasi M. Römeris, – klasifikacija. Remdamiesi M. Römeriu (jis rėmėsi XX a. pirmosios pusės valstybinio gyvenimo tikrove) galime skirti unitarinę valstybę ir valstybinius junginius: konfederaciją, federaciją ir imperiją. Tiesa, atrodo, iš pradžių M. Römeris rengėsi rašyti apie 1) unitarinę valstybę, 2) sudėtinę valstybę ir 3) valstybių junginius (juk pradinis paties veikalo pavadinimas turėjo būti „Unitarinė ir sudėtinė valstybė bei valstybių junginiai“, be to, įžanginėje dalyje (vėliau išbrauktoje) rašyta: „ <...> mes paliesime ir išžiūrėsime svarbią vienlypės valstybės ir valstybinių junginių klasifikacijos, drauge ir su ja kiek susijusius tam tikrus valstybės funkcijos vykdymo metodų, tad ypač valstybinės administracijos metodų, arba valstybės organizacijos klausimus“; tokį požiūrį atspindi ir pirmo skyriaus pradžia: „valstybė būna arba vienlapė, arba sudėtinė. Greta tokių vienlypių arba sudėtinių valstybių mes matome įvairius valstybių junginius, kuriuose dalyvauja vienlapės arba sudėtinės valstybės, kaip tų junginių nariai“). Tačiau vėliau (dabar galima tik spėlioti, kokioje darbo stadijo-*

[6] Esmein A. Konstitucinės teisės principai (prancūzų ir palyginamoji), I t., 1 dalis. Kaunas, Teisininkų draugijos leidinys, 1932, p. 35.

[7] Birmontienė T., Jarašiūnas E., Kūris E., Maksimaitis M., Normantas A., Pumputis A., Vaitiekienė E., Vidrinskaitė S., Žilys J. Lietuvos konstitucinė teisė, 2 leid., Vilnius: LTU, 2002, p. 543.

[8] Chagnollaud D. Droit constitutionnel contemporain, tome 1, 4e édition, Paris: Armand Colin, 2005, p. 127.

*je) M. Römeris perėjo prie paprastesnio unitarinės valstybės ir valstybinių junginių (imperijos, federacijos, konfederacijos) skyrimo.*

***VI.*** *M. Römerio teigimu, unitarinė valstybė – tai ta valstybė, kurios visos galios šaltinis vienas, joje yra vien valdžia, vien teritorija, viena tauta. Tai vieninga valstybė. Rašydamas apie valstybinius junginius M. Römeris, kaip minėta, laikosi trilypės klasifikacijos. Be federacijos ir konfederacijos, jis skiria ir imperiją. Imperiją sudaro valstybė metropolija ir jai subordinuotos valstybės (kolonijos, protektoratai, dominijos ir pan.). Tokiame valstybių junginyje narių lygybės nėra. Imperijos, kaip valstybių junginio, skyrimą lėmė XIX–XX a. tikrovė – D. Britanijos, Prancūzijos, Belgijos, Portugalijos ir kt. kolonijinės sistemos. XXI a. pradžioje imperijos – jau istorija, padedanti suprasti valstybių santykių raidą.*

*Konfederacija – dviejų ar kelių valstybių junginys, jų sąjunga. Tai organizuoto korporacinio pobūdžio kelių valstybių junginys. M. Römeris konfederaciniams susivienijimams priskiria vadinamąsias administracines unijas (sui generis konfederacija), įvairaus pobūdžio sąjungas, vadinamas santarvėmis ar antantėmis, valstybių draugijas, įvairias regionines valstybių sąjungas. Savotiškos konfederacijos formos – personalinė unija (kai vienas asmuo yra dviejų atskirų valstybių vadovų), realinė unija (pavyzdys – Austrija-Vengrija iki Pirmojo pasaulinio karo). M. Römeris atmeta siūlymą uniją laikyti atskira valstybinio junginio rūšimi.*

*Federacija – mišri forma, esanti tarp konfederacijos ir unitarinės valstybės. Tai jungtinė valstybė. Ji yra lyg dviejų aukštų piramidė: pirmas aukštas – bendra valstybė, antras – valstybinio pobūdžio federacijos nariai. Konfederacija – valstybių sąjunga, o federacija – sąjunginė valstybė.*

***VII.*** *M. Römerio veikale nagrinėjama ir dabar aktuali decentralizacijos unitarinėje valstybėje problema. Autorius rašo, kad analizuojant valdžios unitarinėje valstybėje organizacinius metodus skiriama centralizacija ir decentralizacija. Centralizacijos sąvoka rodo, kad visą valdžią organizuoja centras ir jo vadovaujamas administravimo tinklas, o decentralizacija bus tada, kai tam tikros viešos funkcijos pavedamos tam tikriems socialiniams junginiams, kurie šias funkcijas vykdo per savo institucijas.*

*M. Römeris skiria teritorinę ir funkcinę (veikmeninę) decentralizaciją. Jo darbe regime H. Berthélemy, J. Robinzono, F. Fleinerio, M. Hauriou požiūrį į decentralizaciją analizę, A. de Tocqueville'io mintis*

*apie decentralizacijos ir demokratijos santykį, decentralizacijos galimumą nacionalsocialistinėje valstybėje. Vertos autoriaus pastabos apie koncentracijos ir dekoncentracijos skyrimą nuo centralizacijos ir decentralizacijos. Koncentracija ir dekoncentracija būdingesnės centralizacijai, tai jos sui generis formos. Koncentracijos esmė – iniciatyva ir sprendžiamoji galia priklauso centrui, o vietos valdininkams – tik ją vykdyti. Koncentracijos ir dekoncentracijos reliatyvumas, veiklioji ir svarstomoji administracija, profesinio atstovavimo tarybos viešojo ūkio valdymo srityje ir t. t.*

*Ryškiausios decentralizacijos formos – savivaldybė (savivalda) ir autonomija. Autonomijos esmė – tam tikram šalies vienetui pavedama laikantis tam tikrų nustatytų ribų leisti vietinius įstatymus ir suteikiamas tam tikras savarankiškumas, kai tokių vietos institucijų veiklą prižiūri centrinė valdžia. Vietos savivaldybei (savivaldai) būdinga tai, kad toks administracinis vienetas turi tam tikrą savarankiškumą, bet neturi teisės leisti vietinių įstatymų.*

***VIII.** Žodžius „federalizmas“, „federalizacija“, „federacija“ rasime ne vienos XX a. pabaigoje parašytos teisinės knygos pavadinime. Kitas unitarinėje valstybėje iškylančių jos dalių santykių problemos sprendimo būdas – regionalizacija. „Ekstensyvus regionalizacijos procesas Vakarų Europoje XX amžiaus devintajame dešimtmetyje rodo, kad unitarinėse valstybėse regionų valdžia turi tam tikras įstatymų leidybos galias, taip pat finansines galias“*[9]*.*

*Federacijoje, pasak M. Römerio, matome tiek unitarinės valstybės, tiek konfederacijos bruožus. Todėl neretai federacijos nukrypsta tai į unitarizmą, tai į konfederalizmą. XX a. pirmos pusės sėkmingos pusiausvyros išlaikymo pavyzdžiai – tik JAV ir Šveicarija.*

*Kelios M. Römerio tirtos federalizmo problemos: federacijos narių dalyvavimas centro valdžioje, organo-kūrėjo ir organo-reiškėjo santykiai federaciniame susivienijime, federacijos narių pariteto problema, kompetencijos ir įgaliojimų federacijoje paskirstymas centrui ir federacijos nariams, teisminės jungtinio konstitucingumo apsaugos problemos, suverenumo problemos federacijoje, federacijos narių valstybingumas, federalizmo judėjimas ir nacionalinės problemos ir t. t. Daugelis šių problemų ir toliau aktualios.*

---

[9] Lane J. E. Konstitucija ir politikos teorija. Vertė E. Kūris. Kaunas: Naujasis lankas, 2003, p. 114.

*Įdomi, nors ir neįgyvendinta idėja dėl federacijos, kaip metodo, nedidelių tautų valstybiniam gyvenimui sutvarkyti – Balkanų sąjunga, Dunojaus sąjunga ar Pabaltijo sąjunga – tik idėja, svarstymai. Römeris rašo apie regionines nacionalines federacijas. Viena jų, pasak M. Römerio, būtų tikusi Pabaltijo šalims – Lietuvai, Latvijai ir Estijai. Šių trijų šalių tautinė ir socialinė struktūra ir tarpusavio santykiai, M. Römerio manymu, palankūs tokiai federacijai sudaryti. Tai aiškios nacionalinės sudėties valstybės, joms visoms kyla panašios grėsmės. M. Römeris pažymi: „Suteikdama jiems bendrąjį valstybingumą ji stiprintų jų politinį jungtinį pajėgumą ir drauge konsoliduotų ir racionalizuotų jųjų nacionalinį atsparumą prieš nacionalinę stambių kaimynų ekspansiją. Kadangi tautiniu atžvilgiu jie kits iš kito nieko neturėtų bijoti, tai šitokia jų federacija – nustatyta jų trimis nacionaliniais vienetais (kurie vadinsis valstybėlėmis ar kantonais, kaip federacijos nariais), partikuliarinėje atskiro jų veikimo srity realizuotų jų laisvą nacionalpolitinę organizaciją savo teritorijoje, bet drauge suteiktų jiems didesnę ir tikslesnę valstybinę armatūrą, negu kad visiškai izoliuotoje jų kiekvieno „nepriklausomybėje“. Kita vertus, M. Römeris matė ir galimus tokios federacijos kūrimui sunkumus.*

***IX.*** *M. Römeris rašo apie federacijos problemos XX a. pirmos pusės Ispanijoj, Belgijoj, Jugoslavijoje. XXI a. galime matyti kai kurių problemų sprendimus. Tiksliau sakant, tam tikro šių kraštų raidos etapo pabaigą, naujo pradžią. Ir tos raidos rezultatai skirtingi. Ispanija transformavosi į autonomijų valstybę, Belgija virto tikra federacija, o Jugoslavijos neliko.*

*Federalizacijos ar regionalizacijos problemų tyrinėtojui įdomi Ispanijos patirtis. Ispanijoje gyvena ne tik kastiliečiai, bet ir katalonai, baskai, galisiečiai. Kelios tautos, įvairios tautinės ir kalbinės grupės. M. Römeris rašė apie federalizmo sąjūdį, kuris po Ispanijos pilietinio karo 1936–1938 m. buvo nuslopintas. Tačiau problema liko. Jos sprendimą regime tik po demokratijos Ispanijoje atkūrimo. 1978 m. Ispanijos Konstitucijoje įtvirtinta specifinė valstybės teritorinės sandaros organizacija, kurią galima įvardyti kaip regioninę ar autonomijų valstybę.*

*M. Römerio knygoje nagrinėtoje Belgijos unitarinėje valstybėje visą laiką buvo problemiški dviejų tautų – flamandų ir valonų – santykiai. Valonai ilgą laiką dominavo šioje valstybėje, jie nebuvo linkę perleisti pirmenybės. Flamandų politinis sąjūdis pamažu augo ir stiprėjo. Belgijos valdžia ilgą laiką priešinosi federalizacijai. Pirmojo ir Antrojo*

*pasaulinių karų okupacijos, didėjantys nesutarimai tarp Belgijos tautinių bendruomenių, ekonominis Flandrijos iškilimas vertė peržiūrėti valstybės sandaros formą. 1831 m. priimtą Belgijos Konstituciją teko ne kartą keisti.*

*XX a. antrojoje pusėje ypač reikšmingos 1970, 1980, 1988, 1993 m. priimtos Belgijos Konstitucijos pataisos. Jos žymėjo laipsnišką perėjimą iš unitarinės valstybės sandaros formos į federalinę. Valstybės sandaros formos pasikeitimą įtvirtino Belgijos Konstitucijos 1994 m. vasario 17 d. konsoliduoto (suderinto) teksto 1 straipsnis: „Belgija yra federacinė valstybė, kurią sudaro bendruomenės ir regionai".*

*Pažymėtina, kad ir šiomis pataisomis nepavyko išspręsti visų bendro gyvenimo organizavimo klausimų. Pradėtos reformos sukėlė tolesnių reformų (didesnių ar mažesnių) laviną. Ar šios reformos įtvirtins naujas daugiaelementės Belgijos visuomenės bendro gyvenimo formas, ar tik kuriam laikui sulaikys valstybės suirimą? Ar galima numatyti Belgijos bendruomenių konfliktus? Ateitis parodys.*

***X.** Dar vienas ypač aktualus M. Römerio darbo aspektas – įžvalgos apie racionalų Europos sutvarkymą. Jo manymu, kuriant politinį Europos sutvarkymo planą būtina atsižvelgti į nacionalinius veiksnius. Jų ignoravimas – grėsmė tokiam sutvarkymui.*

*Koks turėtų būti optimalaus Europos integracijos modelis? Tiksliau, kokius nustatyti viršnacionalinio centro ir valstybių – Sąjungos narių santykius? Federalizmas, regionalizmas, autonomizacija? Diskusijos dėl konstitucinės sutarties verčia galvoti apie integracijos, bendro sugyvenimo strategiją. Kokia Europos Sąjunga perspektyvi? Ar tai bus konfederacija, federacija, ar nauja, dar neregėta valstybių susivienijimo forma? Kokio pobūdžio teisinis reguliavimas joje turi vyrauti: tarptautinės teisės ar teisės, labai panašios į nacionalinę konstitucinę teisę? O gal jų simbiozė? O kur atsakymai į suvereniteto, valdžios organizavimo, nacionalinio atstovavimo problemas?*

*Tai iššūkiai, su kuriais susiduria ir Lietuvos politikai, teisininkai. Nereikia manyti, kad mes esame tik stebėtojai, kad šio proceso sumanymus teikiantys subjektai – kiti. Diskutuodami dėl Europos Sąjungos konstitucinės sutarties turėtume prisiminti ir M. Römerio mintis. Juo labiau kad šioje knygoje kelios pastraipos skirtos ir tokiai tolimai ateičiai (mintys apie Europos valstybių vienijimąsi, kai siaučia Antrojo pasaulinio karo gaisrai, galėjo atrodyti veik utopiniais svarstymais).*

*Manyčiau, kad reikėtų itin atidžiai perskaityti M. Römerio sam-*

*protavimus apie Europą, sutvarkytą kaip konfederaciją, apie regioninius konfederacinius ar federacinius blokus. Remiantis M. Römeriu lengviau būtų suformuoti savo požiūrį į šiandienos procesus.*

***XI.*** *Lietuvos teisės moksle kol kas sovietinio laikotarpio teisinis įvertinimas tik fragmentiškas. M. Römerio knygoje rasime reikšmingų tokio vertinimo elementų.*

*Pirmiausia dėl Lietuvos atsidūrimo Sovietų Sąjungoje. M. Römerio darbe pažymėta, kad 1940 m. Baltijos šalys (Lietuva, Latvija, Estija) buvo okupuotos Sovietų Sąjungos ginkluotųjų pajėgų, kad SSRS jose sudarė visiškai jos valdomas „liaudies vyriausybes“ (vyriausybės manekeno), kad vėliau inscenizuotas įjungimas į SSRS.*

*Taigi regime tokią veiksmų pavergiant Lietuvą grandinę:*

- *Sovietų Sąjungos ginkluotųjų pajėgų okupacija;*
- *Sovietų valdomos „Liaudies vyriausybės“ sudarymas; „Liaudies Seimo“ rinkimai sovietiniais metodais;*
- *okupuotos Lietuvos įjungimo į Sovietų Sąjungą inscenizacija.*

*M. Römerio išvada: teisinės inscenizacijos faktai tik dengė pamatinę Lietuvos aneksijos tikrovę.*

*M. Römeris įvertino ir sovietinės valstybės sandaros organizaciją. Sovietų Sąjungos konstitucinės sistemos analizė leido M. Römeriui padaryti išvadą, kad „sovietinė federacija labiau priklauso legendai negu konstitucinei tikrovei“, jis rašo apie dekoratyvinę sovietinę tautinę federaciją, nes iš tikro tai tik išorinė forma, kuri slėpė tam tikrą ideologiškai griežtą unitarizmą. Kompartijos valdžios monopolis – sovietinės valdžios organizacijos šerdis. M. Römeris nurodė, kad garsioji sovietinėje konstitucijoje įtvirtinta konfederacinio pobūdžio teisė sąjunginei respublikai išeiti iš Sovietų Sąjungos esant tokiai valdžios organizacijai yra tik grynai formali konstrukcija.*

***XII.*** *Taigi panaikinome dar vieną spragą. Lietuviškas teisinis palikimas tik pradedamas tirti. Tikiu, kad į mokslinę apyvartą bus įtrauktas ne vienas naujas veikalas. Kai ką reikia išleisti pakartotinai. Išleisti M. Römerio raštus – vienas labiausiai neatidėliotinų darbų. Nuolatos pabrėžiama – M. Römerio darbai mums yra sąžiningo mokslinio tyrimo etalonas, sektinas pavyzdys, orientyras. Norėtųsi, kad visi jo darbai būtų lengvai prieinami paprastam skaitytojui. Nėra geresnio būdo reikšti pagarbą kūrėjui kaip pažinti parašytus jo darbus. Maža to, kūrėjo idėjos gyvos, kol jos studijuojamos, su jomis ginčijamasi, kol vyksta tiesioginis arba netiesioginis dialogas su juo.*

**Römeris, Mykolas**

Ro-97 Unitarinė valstybė ir valstybiniai junginiai. / Įv. str. p. V–XIII M. Maksimaičio, pabaiga – p. XV–XXV E. Jarašiūno. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008. – 204 p.

ISBN 978-9955-19-077-6

*Lietuvos teisės mokslo klasiko Mykolo Römerio (1880–1945) pirmą kartą leidžiamas veikalas „Unitarinė valstybė ir valstybiniai junginiai“ priklauso šio autoriaus didžiojo knygų ciklo „Valstybė ir jos konstitucinė teisė" III daliai „Valstybės formos ir konstituciniai režimai“. Šis knygų ciklas – ne tik konstitucinės teisės, bet ir politologijos klasika. „Unitarinės valstybės ir valstybinių junginių“ tyrimo objektas – valstybės sandaros forma (arba, kaip rašo pats M. Römeris, „valstybės formos valstybės vienlypumo ar sudėtingumo atžvilgiu"). Darbas yra aukšto teorinio lygio, pasižymi analizės išsamumu ir išvadų pagrįstumu, originaliomis autoriaus įžvalgomis.*

*Šis veikalas padės geriau suprasti M. Römerio darbų užmojį, jo siekį moksliškai išnagrinėti valstybę, jos konstitucines institucijas, valstybės formas ir konstitucinius režimus.*

*Veikalas „Unitarinė valstybė ir valstybiniai junginiai“ turėtų būti įdomus ne tik teisės, politikos mokslų specialistams, bet ir valstybinio gyvenimo problemomis besidomintiems skaitytojams.*

UDK 321.6

**Mykolas Römeris**
**UNITARINĖ VALSTYBĖ IR VALSTYBINIAI JUNGINIAI**

Maketuotoja *Regina Silkovienė*
Viršelio autorė *Stanislava Narkevičiūtė*

SL 585. 2008 02 12. 12,23 leidyb. apsk. l.
Tiražas 300 egz. Užsakymas .
Išleido Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius
Tinklalapis internete www.mruni.eu
Elektroninis paštas leidyba@mruni.eu
Spausdino UAB „Baltijos kopija“, Kareivių g. 13 b, LT-09109 Vilnius
Tinklalapis internete www.kopija.lt
El. paštas info@kopija.lt